

**L'INTERVENTION
DES GOUVERNEMENTS
EN FAVEUR
DES ETABLISSEMENTS DE CRÉDIT
ET LEUR CONTROLE EN
ALLEMAGNE, BELGIQUE ET ITALIE**

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 14 Décembre 1936 à 14 heures

par

G. MAY

MEMBRES DU JURY :

Président : M. R. PICARD, Professeur
Suffragants : MM. AFTALION, Professeur
NOYELLE, Professeur

PARIS

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ECONOMIQUE

17, Rue de Constantinople - 8^e Arr.

1936

**L'INTERVENTION
DES GOUVERNEMENTS
EN FAVEUR
DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT
ET LEUR CONTROLE EN
ALLEMAGNE, BELGIQUE ET ITALIE**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549921_0022

**L'INTERVENTION
DES GOUVERNEMENTS
EN FAVEUR
DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT
ET LEUR CONTROLE EN
ALLEMAGNE, BELGIQUE ET ITALIE**

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 14 Décembre 1936 à 14 heures

par

G. MAY

MEMBRES DU JURY :

Président : M. R. PICARD, Professeur

Suffragants : MM. AFTALION, Professeur
NOYELLE, Professeur

PARIS

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ECONOMIQUE

17, Rue de Constantinople - 8^e Arr.

1936

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs



INTRODUCTION

Le grand principe dominant en matière bancaire jusqu'à ces dernières années était le principe de liberté. A condition de respecter les lois du Code de Commerce réglementant les sociétés en général, le métier de banquier était libre de toute ingérence de la part du gouvernement. Les années qui viennent de s'écouler ont, par suite du bouleversement économique résultant de la crise, apporté un changement plus ou moins radical à cet état de choses ; le métier de banquier est devenu de plus en plus difficile. Après la période d'euphorie bancaire qui caractérise les années 1926 à 1929, la situation s'est brusquement retournée ; dans maints pays et en particulier dans les pays qui vont faire l'objet de cette étude, l'édifice bancaire s'est trouvé sérieusement menacé et même a été sur le point de s'écrouler. Cela a tenu surtout à l'évolution du système bancaire pendant les années qui précèdent l'année 1931, évolution qui lui a fait offrir plus de prise à la tempête économique qui allait se mettre à souffler avec rage.

Tout d'abord nous voyons s'atténuer dans ces pays la distinction classique entre les banques de dépôts et les banques d'affaires : les anciens économistes nous enseignent que les banques de dépôts qui reçoivent, comme leur nom l'indique, l'argent des déposants, argent qui peut être retiré à tout moment et sans préavis (dépôts à vue) doivent en faire un emploi à court terme, de façon à pouvoir le récupérer à tout moment et le rendre à leurs dé-

VI L'ASSAINISSEMENT ET LE CONTROLE DES BANQUES

posants si ceux-ci l'exigent. L'emploi considéré comme le meilleur pour cet argent était l'escompte du papier de commerce à trois signatures, ayant trois mois au plus à courir, et pouvant être réescompté à tout moment chez l'Institut d'Emission, ce qui constituait une opération conservant aux dépôts le degré de disponibilité nécessaire.

Les mêmes économistes nous enseignent d'autre part que les banques dites « d'affaires » qui s'occupent de la création d'affaires nouvelles, de financement, doivent assurer ces opérations forcément à plus ou moins longue échéance, avec leurs ressources propres c'est-à-dire leur capital et leurs réserves.

Mais en période de grande activité les banques de dépôts peuvent être tentées d'utiliser l'argent de leurs déposants pour financer, sans tenir compte du danger que cette opération comporte car elle consiste à prêter à long terme des capitaux qui ne sont déposés qu'à court terme. Les banques ont été entraînées à se lancer dans cette catégorie d'opérations en raison des profits considérables qu'elles laissent.

Il faut noter une autre caractéristique de l'évolution bancaire avant la période qui nous intéresse : c'est la concentration de plus en plus grande de l'édifice bancaire. Les Etablissements à succursales multiples étendent leurs tentacules sur tout le pays. Les banques privées, les banques régionales, ne peuvent lutter contre les conditions plus avantageuses qu'elles offrent à leur clientèle et doivent ou disparaître ou se laisser absorber par elles. Les grandes banques elle-mêmes finissent par fusionner et l'on se trouve en présence d'organismes géants qui forment des pièces extrêmement importantes de l'ossature économique du pays.

Qu'une crise ayant l'ampleur de celle qui sévit depuis 1929 survienne, nous voyons immédiatement surgir des modifications importantes dans les bilans des banques aussi bien à l'actif qu'au passif.

A l'actif la situation des débiteurs devient souvent délicate. Les découverts en compte-courant sont difficiles à niveler. D'autre part, pour ceux qui se trouvent assujettis d'un gage, la valeur de celui-ci se trouve diminuée et sa réalisation rendue souvent difficile. Le Portefeuille titres subit une importante dépréciation par suite de la chute des cours des valeurs en Bourse. Des pertes sont constatées sur le Portefeuille effets avec une augmentation du nombre des effets impayés.

Au Passif les comptes de dépôts sont en diminution. Pour peu que les déposants prennent peur, cette diminution s'accélère. Si les postes de l'Actif qui en font la contre partie sont plus ou moins immobilisés, cette accélération peut conduire à la catastrophe.

Si l'organisme touché est un grand établissement, formant un arceau important de la structure économique du pays, pour éviter un effondrement de l'économie toute entière, l'Etat est amené à intervenir.

Nous étudierons dans une première partie, l'Intervention des gouvernements.

La chapitre I sera consacré à l'Intervention en Allemagne.

Le chapitre II à l'Intervention en Belgique.

Le chapitre III à l'Intervention en Italie.

Ces trois chapitres contiendront un exposé des faits. Dans un chapitre IV nous grouperons les idées qui se dégagent de ces faits et les réflexions qu'ils suscitent.

VIII L'ASSAINISSEMENT ET LE CONTROLE DES BANQUES

Mais une fois l'édifice bancaire hors de danger, pour éviter le retour de pareils événements, et, aussi, pour donner satisfaction à l'opinion publique qui réclame une contre-partie à l'intervention des gouvernements, l'Etat se trouve conduit à édicter des mesures de contrôle.

Ces mesures feront l'objet d'une seconde partie.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE I

Les Interventions du Gouvernement en Allemagne

En Allemagne le premier mouvement vers une crise bancaire s'est déclanché en Septembre 1930 à la suite d'un évènement politique: le succès du parti national-socialiste au cours des élections du Reichstag. A partir de ce moment on relève dans l'ensemble des Banques allemandes une très forte diminution des dépôts. Or les banques allemandes se trouvaient être placées à ce point de vue dans une situation très spéciale : le taux de l'intérêt à court terme a toujours été plus élevé sur le marché de Berlin que sur toutes les autres places car l'offre de capitaux sur ce marché est toujours sensiblement en retard sur la demande ; le taux de l'intérêt pour les capitaux à court terme, à un mois par exemple, était à Berlin en 1929 de 8,93 % en moyenne. Ces taux élevés avaient une double conséquence : tout d'abord ils attiraient une quantité considérable de capitaux étrangers qui normalement auraient dû se placer à long terme et qui en Allemagne se plaçaient à court terme puisque, tout en bénéficiant d'un taux d'intérêt élevé, ils étaient récupérables rapidement par leurs propriétaires. Ces afflux de capitaux pouvaient être, à la moindre inquiétude, suivis d'un mouvement de reflux très brutal. C'est ce qui n'a pas manqué de commencer à se produire en Septembre 1930. En Juin 1931 la proportion des dépôts étrangers dans les comptes-courants créditeurs des grandes banques allemandes étaient encore de 45 %.

L'on voit par l'énoncé de ce simple chiffre l'importance considérable que les capitaux étrangers avaient pris sur le marché de Berlin.

Mais autre danger, les banques qui servaient un intérêt aussi élevé à leurs déposants, étaient contraintes de trouver à ces capitaux un emploi qui leur laisse un bénéfice ; de là leur tendance à faire avec ces capitaux, du financement, la plupart du temps industriel, ou à prêter cet argent en offrant aux industriels des facultés de découvert en compte-courant, au lieu de faire purement et simplement de l'escompte de papier commercial. Il était très difficile aux banques de surveiller l'emploi que les industriels faisaient de l'argent prélevé et de voir s'ils ne l'immobilisaient pas dans leurs affaires, ce qui n'a pas manqué de se produire.

Le montant total des comptes-courants créditeurs dans les six grandes banques allemandes (soit la Deutsche Bank und Diskontogesellschaft, la Dresdner Bank, la Darmstadter Bank, la Commerz-Bank, la Reichskreditgesellschaft et la Berliner Handelsgesellschaft) était, au 30 Juin 1930, de 12.297 millions de Reichsmarks et au 30 Avril 1931, de 10.683 millions de Reichsmarks. C'est à ce moment que se place la défaillance du Crédit Anstalt, banque viennoise dont la faillite déclenche immédiatement, surtout parmi les créanciers étrangers de l'Europe Centrale, une véritable panique.

Le mouvement de chute des comptes-courants créditeurs en Allemagne s'accroît. Au 30 Mai 1931 le total n'est plus que de 10.395 millions, ce chiffre tombe au 30 Juin à 9.277 millions. Pour le seul mois de Juin on assiste à une diminution du montant des comptes-courants créditeurs de 1.118 millions de Reichsmarks.

Pour maintenir leur position, les banques auraient dû réduire leurs découverts dans une mesure égale. Or elles étaient impuissantes à le faire parce que les crédits qu'elles avaient octroyés étaient plus ou moins « gelés ». On constate même que la diminution du volume des comptes-courants débiteurs a été moindre pendant le mois de Juin que pendant les mois qui précèdent ; la divergence des deux courbes scellait le destin des banques allemandes.

La première des grandes banques à être dangereusement touchée fut la Darmstadter und National Bank (en abrégé la DANAT), cette banque avait eu une ascension très rapide dans les dernières années grâce à la hardiesse et à la largeur de vue de son chef Jacob Goldschmidt. Mais si la politique de hardiesse qui était la sienne avait permis à cet établissement une ascension rapide, elle devait le rendre beaucoup plus vulnérable : une partie de la clientèle fraîchement gagnée ne devait pas lui rester fidèle ; d'autre part la connaissance de sa hardiesse devait amener la crainte des conséquences qu'elle pouvait entraîner.

De là un mouvement de retraits qui devait finalement devenir irrésistible : du 30 Juin 1930 au 11 Juillet 1931, 950 millions de Reichsmarks en dépôt à la Danat lui ont été retirés. Ce chiffre représente 40 % environ du maximum atteint par les dépôts. Mais ce qui a rendu ce mouvement insurmontable c'est son accélération. En Mai 1931, 100 millions avaient été repris par la clientèle, en Juin 300 millions, pendant les dix premiers jours de Juillet 250 millions. Ainsi en 10 semaines, la Danat, déjà quelque peu anémiée, a dû régler le tiers environ de ses engagements.

Les retraits furent plus précipités chez la Danat que dans les autres banques, en partie parce que la Danat se trouvait très liée avec la Nord Wolle, groupe d'entreprises

lainières dans lequel elle avait engagé 42 millions de Reichsmarks soit les $\frac{2}{3}$ de son capital ; ce groupe fit un krach retentissant.

Dans la première quinzaine de Juillet les banques se rendirent compte qu'elles avaient tout intérêt à se concerter pour éviter une panique qui commençait à paraître inévitable. Puis Jacob Goldschmidt fit connaître le 11 Juillet au soir que la Danat ne serait pas en mesure de rouvrir ses guichets le 13 au matin. Les grandes banques et le Cabinet du Reich tinrent des délibérations angoissées jusqu'au 13 au matin. On envisagea une garantie réciproque des banques avec la caution supplémentaire du Reich.

La situation des grandes banques à ce moment était la suivante : la Dresdner Bank et la Commerz und Privat Bank pouvaient tenir mais leur situation était insuffisamment forte pour intervenir en faveur d'un autre établissement. La situation de la Berliner Handelsgesellschaft était très saine mais elle n'était pas non plus assez forte pour se lancer dans une politique de soutien. Seule la Deutsche Bank und Diskontogesellschaft se trouvait être assez solide pour faire à la Danat l'avance de fonds dont elle avait besoin, soit 30 millions de Reichsmarks.

L'on envisagea alors de faire souscrire à la Hambourg Amerika Line et à la Norddeutscher Lloyd des tirages en mobilisation de crédits qui leur avaient été accordés en compte-courant par la Danat. Ces tirages revêtus de la signature de la Deutsche und Diskontogesellschaft auraient pu être réescomptés à la Reichsbank.

La Deutsche Bank prit sur elle de faire échouer ce projet en déclarant qu'il ne convenait pas d'entraver le jeu des lois économiques ; la règle de la concurrence et de l'élimination devait s'appliquer impitoyablement ; les té-

méraires devaient disparaître et c'est au prix de cette disparition, si coûteuse qu'elle dût être, que l'économie bancaire de l'Allemagne serait finalement épurée.

Pour sa part la Deutsche Bank affirmait ne rien craindre. Elle était prête à tout, disait-elle, et quoiqu'il arrivât elle ferait pleinement honneur à tous ses engagements.

Cette attitude fut vivement critiquée (en particulier par la Revue allemande *Die Bank*). Il semble que cette critique ait été injustifiée car la garantie réciproque n'aurait pu jouer efficacement et les banques garanties étant trop affaiblies, cette garantie n'aurait été qu'un trompe-l'œil qui n'aurait d'ailleurs abusé personne.

L'aide des banques les unes en faveur des autres se trouvait être impossible. La porte était ouverte à l'intervention du gouvernement qui se fit en deux temps : dans un premier temps le gouvernement dut prendre des mesures d'exception pour éviter un effondrement de l'édifice bancaire tout entier. Dans un deuxième temps, il dut assurer l'assainissement des Banques qu'il venait de sauver du désastre.

I — LES MESURES D'EXCEPTION

Le manque de liquidité de toutes les banques avait fait échouer les projets qui consistaient à sauver la Danat en faisant mettre à sa disposition des crédits par les autres Etablissements.

La Reichbank non plus ne voulait pas mettre à la disposition de la Danat la quantité de crédit nécessaire à son sauvetage, car sa situation propre se trouvait fortement alourdie par suite des sorties d'or, de l'amointrissement du chiffre de ses dépôts corrélatif à leur diminution dans

les grands établissements de crédit et du gonflement de son portefeuille, conséquence du réescompte aux autres banques qui s'efforçaient de trouver chez elle les disponibilités dont elles avaient besoin.

Lorsqu'à la fin de la soirée du 12 Juillet l'attitude du représentant de la Deutsche Bank fit écarter la solution de la garantie solidaire des Banques, un des Directeurs de la Danat persuada le chancelier Brüning qu'il était nécessaire que les engagements de la Danat fussent assortis de la garantie du gouvernement du Reich ; il fit valoir les dangers que comportait la disparition brutale d'un établissement d'une telle importance et que la fermeture pure et simple des guichets, sans intervention du gouvernement pour calmer l'opinion publique, pourrait même conduire à des troubles.

La première série des ordonnances dites de détresse fut donc promulguée le 13 Juillet 1931 : elle autorisait le gouvernement du Reich à assumer des garanties et à prendre diverses dispositions en vue de remédier à la situation de la Darmstadter und National Bank.

En publiant cette ordonnance le gouvernement fit une proclamation au peuple allemand l'invitant à garder son sang-froid ; elle attribuait les difficultés devant lesquelles se trouvait placée la Danat au rappel trop hâtif des crédits étrangers. Nous voyons là un exemple, pris parmi les nombreux cas où le gouvernement allemand s'est efforcé de rejeter sur l'étranger la responsabilité de difficultés dans lesquelles l'Allemagne était engagée par ses propres fautes.

Il n'avait pas été question jusque là dans les journaux des difficultés auxquelles la Danat s'était heurtée. L'on était resté jusqu'à ce moment sur le terrain de la discus-

sion entre dirigeants. La stupéfaction populaire en apprenant la suspension des paiements d'une des plus grandes banques fut très vive. Malgré la proclamation du gouvernement et la garantie donnée par lui aux engagements de la Danat, le fait de sa fermeture et l'impossibilité d'obtenir le remboursement même d'une partie des dépôts, amenèrent les déposants des autres banques à se presser aux guichets pour obtenir les fonds qu'ils avaient en compte. Aucune grande banque ne put bientôt faire face à toutes les demandes de remboursement. Même la Deutsche Bank qui, quelques heures plus tôt proclamait que sa situation était parfaitement saine et qu'elle saurait répondre à toutes les demandes de retraits qui lui seraient faites, décida de ne rembourser qu'un pourcentage. Une intervention nouvelle du gouvernement devenait nécessaire puisque la garantie des engagements de la danat n'avait pu suffir à éviter la panique.

Une ordonnance du Président du Reich vint, le 13 Juillet également, autoriser le Gouvernement à édicter des jours de congé bancaire.

En exécution de cette ordonnance, deux autres des 13 et 14 Juillet proclamèrent les 14 et 15 Juillet jours de fêtes légales pour toutes les banques, excepté les banques d'émission. L'idée d'une fermeture des banques avait déjà été discutée pendant les négociations qui eurent lieu entre le Gouvernement et les banques avant la fermeture des guichets de la Danat. On n'avait pu à ce moment parvenir à un accord parce que le gouvernement n'avait pas voulu consentir les 3 jours fériés demandés par les banques et n'était disposé à n'en accorder que deux, ce que les représentants des banques avaient jugé insuffisant.

Cette décision était très grave car par cette fermeture

légale, l'on risquait de bloquer d'un seul coup l'économie toute entière du Reich, en suspendant tous les paiements de quelque importance, qui, dans les pays suffisamment évolués, se font toujours par chèque ou virements. Mais cette décision était devenue inévitable : il n'y avait plus d'autre moyen d'enrayer la panique qui s'était emparée des déposants ; c'était certainement un grand mal, mais de plusieurs maux il faut savoir choisir le moindre.

La panique une fois enrayée, il fallut songer à revenir à une économie plus normale. Les ordonnances qui furent édictées pendant les derniers jours de Juillet eurent pour but de permettre aux banques de reprendre peu à peu leurs paiements. Le moratoire dont elles avaient bénéficié fut peu à peu limité ; afin d'éviter la thésaurisation, les remboursements en numéraire, non destinés à des fins considérées comme privilégiées, ne devaient pas dépasser trois cents Reichsmarks par jour sur les comptes courants et trente sur les comptes d'épargne. Les paiements par virements furent par contre assez rapidement libérés de toute entrave (ordonnance du 1^{er} Août 1931). Le 4 Août toutes les restrictions furent supprimées pour toutes les transactions des établissements de crédit.

En même temps le gouvernement avait institué un contrôle de tous les paiements effectués à l'étranger et empêché pratiquement le rappel en masse des crédits fournis par l'étranger. Cette impossibilité pratique devait être par la suite sanctionnées par les accords de Stillhalke.

Les mesures si radicales qu'avait été conduit à prendre le gouvernement mirent fin à la chute presque verticale des dépôts dans les banques. La diminution se fit très lente : les comptes-courants créditeurs et les comptes de chèques qui se trouvaient à fin Juillet 1931 former un to-

tal de 6.585 millions de Reichsmarks, à fin Décembre 1931 se montaient à 6.205 millions de Reichsmarks en légère diminution seulement.

Cette diminution du chiffre des dépôts était due tout d'abord à quelques remboursements effectués sur les dépôts étrangers en vertu des accords de Stillhalke, à la consommation des réserves par les chômeurs, faute d'autres ressources.

Mais la liquidité des banques était devenu excessivement faible et il fallait trouver des ressources nouvelles pour l'obtention des moyens de paiements nécessaires aux demandes de remboursement si faibles qu'elles fussent.

Le gouvernement y pourvut par la création de deux instituts nouveaux : l'Akzeptbank et la Diskont Kompagnie. Nous n'insisterons pas outre mesure sur le fonctionnement de ces deux instituts car ils présentent un caractère d'utilité transitoire plutôt que définitif.

Deux établissements avaient le plus besoin de secours : c'était la Danat qui avait fermé ses guichets le 13 Juillet et la Dresdner Bank qui ne dut d'éviter la fermeture des siens qu'à une augmentation de capital (porté de 100 à 400 millions de Reichsmarks) par l'émission d'actions de préférence, souscrites en entier par le gouvernement du Reich sous une forme nouvelle dans l'histoire financière de l'Allemagne : la remise de bons du Trésor d'un montant équivalent. Le portefeuille de ces deux banques étant épuisé elles ne pouvaient songer à se faire des fonds auprès de la Reichsbank par le moyen du réescompte.

Il était donc nécessaire de créer un Institut intermédiaire pour leur permettre d'avoir accès à la Reichsbank. D'autre part, par suite de l'impossibilité de trouver de nouveaux crédits à l'étranger — les anciens se trouvant gelés —

crédits qui se faisaient surtout auparavant sous forme de crédits par acceptation, il fallait trouver le moyen de constituer un marché nouveau pour les acceptations des banques. Le 28 Juillet 1931 fut créé l'Akzeptbank (primitivement Akzept und Garantie bank) et le 5 Décembre la Diskont Kompagnie.

Le capital de l'Akzeptbank était de 200 millions dont 25 % versés. 80 millions de Reichsmarks furent souscrits par le gouvernement ; 20 millions chacune par la Golddiskontobank (c'est-à-dire indirectement par le gouvernement) et la Deutsche Bank und Diskontogesellschaft ; 12 millions chacune par la Banque pour les obligations industrielles allemandes, la Banque de l'Etat Prussien, la Rentenbankkreditanstalt et la Dresdner Bank, et le reste par différentes banques berlinoises. L'Akzeptbank put ainsi venir en aide aux deux banques en détresse en acceptant des traites tirées sur elle par les clients des banques. Elle accorda à ces deux banques des crédits par acceptation toujours forts importants. Une fois ces traites revêtues de l'acceptation de l'Akzeptbank, elles pouvaient être présentées à l'Escompte à la Reichsbank puisqu'elles portaient les trois signatures exigées par l'Institut d'Emission. Ce qui montre bien l'utilité transitoire de cette institution c'est que le montant de ces acceptations a été en décroissant : alors qu'il était de 1.441 millions de Reichsmarks le 30 Juillet 1932, il n'était plus que de 975 millions le 30 Juin 1933 et de 592 millions le 30 Juin 1934.

La Diskont-Kompagnie fut créée avec un capital de 50 millions de Reichsmarks dont 25 % versés. La plus grande partie du capital fut souscrite par la Golddiskontbank, c'est-à-dire, toujours indirectement, par le gouvernement. La création de cet institut devait permettre un élargisse-

ment du marché des acceptations en achetant ou en vendant des acceptations de banques. Il semble que la création de cet institut n'ait pas été très nécessaire, car d'autres instituts publics, en modifiant un peu leurs statuts, auraient pu fort bien, et même mieux, jouer un rôle identique ; cet institut n'a d'ailleurs pas donné de résultats bien intéressants.

Toutes les mesures prises jusqu'à la fin de l'année 1931 permirent aux grands Etablissements de franchir une passe aussi redoutable que celle dans laquelle ils s'étaient trouvés engagés au mois de Juillet. Mais ces mesures avaient permis aux banques de subsister. Il fallait aller plus loin et leur permettre de vivre à nouveau d'une vie normale.

II — LES MESURES D'ASSAINISSEMENT

A la fin de Décembre 1931 ce qui dominait dans la situation des Banques, c'était les pertes qu'elles avaient subies. Il devenait nécessaire de procéder à leur assainissement. Lorsqu'une société se trouve avoir ce que l'on appelle en argot de métier un « trou à boucher » plusieurs moyens peuvent être employés pour le faire :

Il est tout d'abord possible d'attendre des bénéfices futurs qui seront employés à apurer la situation au lieu d'être distribués sous forme de dividendes aux actionnaires. Mais, en ce qui concerne les banques allemandes, cette solution à trop longue échéance devait être *a priori* écartée eu égard aux pertes considérables subies.

En effet, les pertes visibles calculées sur les situations des banques au 30 Novembre 1931 s'élevaient pour les six instituts suivants : Deutsche Bank und Diskonstogessell-

12 L'ASSAINISSEMENT ET LE CONTROLE DES BANQUES

schaft, Dresdner Bank, Danat, Commerz Bank, Allgemeine Credit Anstalt et Barmer Bank Verein, à 724 millions de Reichsmarks.

Le tableau suivant indique leur répartition par établissements :

— Etablissements —	Pertes en millions de Reichsmarcks
Deutsche Diskonto	275
Dresdner et DANAT	321
Commerz et Barmer Bank Verein	103
Allgemeine Credit Anstalt	25
	724

Ces évaluations avaient été faites, au reste, sur des bases plutôt favorables ; les pertes avaient été artificiellement limitées du fait que les valeurs mobilières avaient été estimées d'après des cours édictés par une ordonnance du mois de Décembre ; ces cours avaient été établis sur une base d'appréciation fictive, sensiblement supérieure aux cours hors bourse sur les titres. Les mêmes cours avaient servi à comptabiliser les garanties des comptes débiteurs ; quant à ceux qui étaient pourvus d'autres gages, ils ne furent amortis intégralement que lorsque les gages n'étaient pas constitués par une hypothèque de premier ordre.

Il est apparu par la suite que le chiffre des pertes réelles des grands établissements de crédit était sensiblement supérieur à celui indiqué ci-dessus, et il semble qu'en fixant les pertes à 1 milliard de Reichsmarks, l'on se rapproche sensiblement plus de la réalité.

Quoiqu'il en soit, ces pertes étaient bien trop considérables pour que l'on put songer à les combler par des bénéfices futurs ! Une autre solution s'offrait alors : employer

tout d'abord les réserves comptabilisées au passif des bilans en les appliquant en amortissement des pertes, puis réduire le capital pour terminer l'apurement des bilans, Mais les banques n'auraient pu continuer à fonctionner avec un capital ainsi réduit ; une réduction de capital, dans ce cas, doit être suivie d'une réaugmentation du capital. En temps ordinaire, cette réaugmentation aurait été souscrite par des capitaux d'origine privée.

Mais, en Allemagne, les capitaux privés avaient perdu confiance dans l'avenir des banques, après les événements qui venaient de se dérouler. Cette seconde solution était destinée à avorter. La question s'est posée alors de savoir si l'on allait assainir définitivement les banques par un concours de l'autorité publique ou si on se bornerait à demeurer dans le statu-quo en attendant des jours meilleurs.

Déjà le gouvernement vers la fin de l'année 1931 avait ouvert la voie à la réorganisation des banques en promulguant une ordonnance le 6 Octobre 1931 : jusqu'au 30 Juin 1932 et en vue de tenir compte de la baisse des valeurs nécessitant une réévaluation des biens, les sociétés par actions étaient autorisées à procéder à la réduction de leur capital, cette réduction pouvant être effectuée soit par rachats d'actions, soit par la diminution du montant nominal des actions, soit par le groupement d'actions. Les dispositions de l'ordonnance précisaient les conditions dans lesquelles il pouvait être procédé à ces diverses opérations, ces conditions étant simplifiées par rapport à celles qui étaient exigées dans le Droit antérieur en la matière.

Au début de Février la question de l'assainissement des banques devenait d'une actualité brûlante car l'époque

où les banques devaient publier leur bilan de fin d'année approchait.

Le gouvernement se décida alors à intervenir une fois de plus en suppléant à l'initiative privée défaillante. Une ordonnance du 18 Février, complétée par une autre annexe du 20, précisa les modalités d'application des facilités de réductions de capital prévues dans l'ordonnance d'Octobre. Les entreprises désireuses de procéder à une réduction de leur capital, de même qu'à une réduction suivie d'augmentation, étaient autorisées à établir seulement le nouveau bilan, rectifié, sans faire figurer, par conséquent, dans un premier bilan le solde des pertes antérieures subies. Il était prévu, pour que l'opération fut régulière, une inscription au registre du commerce dans les deux mois. Il était ainsi possible de ne faire figurer aucune perte dans les bilans à fin Décembre 1931, ce qui devait rassurer, ou tout au moins éviter d'inquiéter l'opinion publique.

Du moins, en ce qui concerne les banques, cela devait faciliter l'épuration des bilans car il était apparu que pour combler les pertes, étant donné leur importance, il serait nécessaire d'employer un système hybride, employant à la fois : la réduction du capital, sa réaugmentation, la création de provisions nouvelles pour éviter le retour de semblables catastrophes, l'annulation pure et simple d'actions, la cession d'actions par un organisme à un autre, en résumé une véritable acrobatie financière et comptable, qu'il était préférable de ne pas exposer trop clairement au public qui, peu à même de la comprendre, aurait pu en concevoir une inquiétude assez justifiée.

En même temps, l'ordonnance du 18 Février prévoyait, toujours en ce qui concerne les banques, que les appels

de capitaux frais ne pourraient s'adresser au marché des capitaux (exclusion de principe d'ailleurs, car le marché des capitaux n'était nullement orienté, nous l'avons vu, vers une souscription nouvelle au capital des banques) mais à peu près exclusivement aux organismes de caractère public ou semi-officiel.

Les souscripteurs des nouvelles actions bancaires devaient être, à côté du Reich, les Etats Fédéraux, les Corporations de Droit Public, les Etablissements officiels de crédit des collectivités publiques, enfin, et surtout, la Banque d'Escompte-Or (Golddiskontobank). Celle-ci agissait en somme dans cette réorganisation comme auxiliaire de la Reichsbank, dont elle était d'ailleurs devenue, en quelque sorte, une filiale, puisque la Reichsbank avait souscrit les 200 millions de son augmentation de capital.

Enfin, fait très remarquable, il était prévu dans cette même ordonnance (bien que le mode de versement normal en cas d'augmentation du capital soit le versement au comptant) que, lorsqu'il s'agissait de souscriptions d'actions nouvelles par le Reich, ou par tout organisme de caractère public, les versements au comptant en espèces ne seraient pas obligatoires: le Reich, notamment, était autorisé à payer les actions souscrites en Bons du Trésor, mode de paiement qu'il avait d'ailleurs déjà employé lors de sa souscription d'actions privilégiées de la Dresdner Bank. Cette dérogation devait permettre de réaliser immédiatement l'assainissement des banques, dès que le principe en serait établi, sans mettre de nouveau en jeu des questions budgétaires de fonds à trouver.

Cette ordonnance du 18 Février est très remarquable car c'est par son canal que le gouvernement devait s'ingérer dans le système bancaire allemand. Elle ouvrait une large porte à une étatisation progressive des banques.

Le 22 Février les membres du Conseil de Surveillance des banques furent convoqués aux fins d'établissement des bilans. Cette date avait été choisie à dessein : elle marquait la volonté du gouvernement, à la veille de la rentrée du Reichstag, de résoudre définitivement les questions de modalités de l'assainissement et des fusions bancaires.

Dans la pratique, comment se présentèrent ces mesures de réorganisation ? Il faut tout d'abord noter qu'elles furent rendues encore plus compliquées, du point de vue comptable, par suite d'une fâcheuse habitude des banques allemandes : celle de racheter leurs propres actions sur le marché ; or le capital d'une banque constitue la garantie des déposants ; cette garantie se trouvait diminuée du montant même des actions rachetées par la banque et le principe de la fixité du capital se trouvait par là atteint.

Schématiquement on peut classer les grandes banques, en ce qui concerne la réorganisation, dans 3 groupes :

1° Certaines banques, tout d'abord, échappèrent aux mesures de réorganisation. C'étaient celles qui avaient été le moins touchées par la crise, et qui exerçaient une activité particulière et surtout qui n'avaient pas de réseau de filiales ou de bureaux. L'on peut citer la Berliner Handelsgesellschaft et la Reichkreditgesellschaft. La Reichkreditgesellschaft put même distribuer un dividende de 4 % au titre de l'exercice 1931 : mais son portefeuille se composait à peu près exclusivement de titres de sociétés entre les mains du Reich ; l'on se trouvait être en présence d'un bloc déjà étatisé et d'ailleurs assez indépendant du reste du système.

2° Dans un second groupe, il faut placer les banques qui étaient à la tête d'un système de filiales et qui n'avaient

pas eu encore à obtenir de secours de l'Etat : telles étaient la DeutscheBank und Diskontogesellschaft et la Commerz Bank. La Deutsche une Diskontogesellschaft (DEDI) avait réussi jusque là à se soustraire à l'aide de l'Etat grâce à la force de ses capitaux propres et de ses réserves. Elle fit, au moment de son assainissement, appel à l'aide du Reich indirectement (par l'entremise de la Golddiskontobank) et dans une faible mesure.

Le capital de la DEDI était de 285 millions de Reichsmarks tandis que le montant de ses pertes était estimé à 275 millions et ses réserves s'élevaient à 160 millions. Sur ces 285 millions du capital, 105 millions avaient été rachetés par la Banque elle-même, conformément à la pratique que nous signalions ci-dessus. Sur ces 105 millions, des actions pour une valeur nominale de 33 millions de Reichsmarks furent détruites ; le reste soit 72 millions fut cédé : 22 millions furent vendus au public et 50 millions furent repris par la Golldiskontobank à 115 % de leur valeur nominale. Les 180 millions d'actions encore en circulation dans le public furent réduites, par un échange, dans la proportion de 2 actions nouvelles contre 5 anciennes.

La perte de 175 millions se trouvait ainsi nivelée : tout d'abord par application aux pertes du profit de l'exercice 1931, soit 21 millions, puis par le bénéfice résultant de la réduction sur les 180 millions d'actions en circulation, soit 108 millions et enfin par la réduction des réserves de 160 à 14 millions, soit 146 millions. Les réserves, ramenées à 14 millions, furent portées à 25,2 millions par incorporation du bénéfice de 10,8 millions résultant de la cession à 115 % des 72 millions d'actions vendues au public et à la Golddiskontobank.

Le capital nouveau de la DEDI se trouvait être, par suite de ces opérations, ramené à 144 millions de Reichsmarks.

La réorganisation de la Commerz Bank fut sensiblement plus compliquée, car le gouvernement profita de l'occasion qui lui était offerte pour imposer à la Commerz la fusion avec la Barmer Bankverein. Elle avait d'ailleurs été sollicitée par ce dernier établissement qui ne croyait pas pouvoir travailler d'une façon satisfaisante dans l'avenir s'il se trouvait isolé.

Le capital de la Commerz était de 75 millions de Reichsmarks, celui de la Barmerbankverein de 36 millions ; les pertes étaient estimées à 103 millions environ. La Commerz avait racheté pour 37,2 millions de ses propres actions qui furent reprises au pair par le gouvernement. Toutes les actions furent réduites dans la proportion de 10 à 3, ce qui ramenait le capital de la Commerz à 22,5 millions et laissait un bénéfice comptable de 52,5 millions de Reichsmarks. Ce bénéfice, auquel vinrent s'ajouter les réserves qui se montaient à 50,5 millions, permit de combler les pertes.

En ce qui concerne la Barmer, son capital était de 36 millions sur lesquels des actions, pour un montant de 23,5 millions, avaient été rachetées par la Banque elle-même ; ces actions furent détruites purement et simplement. Quant aux 12,5 millions d'actions restant en circulation, elles furent échangées contre un montant égal d'actions nouvelles prélevées sur une émission d'un nominal de 57,5 millions ; le solde de ces nouvelles actions représentant 45 millions fut racheté à 115 % par la Golddiskontobank. Une réserve nouvelle de 30 millions de Reichsmarks fut constituée par l'affectation des profits de l'exercice 1931 soit 13,7 millions, par le bénéfice de 15 % réalisé sur la

cession des actions nouvelles à la Golddiskontobank, soit 6,75 millions et pour le solde, par une subvention du gouvernement.

Le capital de la nouvelle Commerz Bank, se trouvait être de 80 millions. En plus de sa subvention pour création d'une nouvelle réserve, le Reich fit à la Commerz une avance remboursable de 66 millions de Reichsmarks. Des économies étaient prévues dans les frais généraux de la Banque ainsi reconstituée, car 16 succursales de la Barmerbankverein furent supprimées.

Quant à l'Allgemeine Deutsche Credit Anstalt, l'institut de Leipzig, elle avait un capital de 40 millions de Reichsmarks sur lesquels des actions, pour 22 millions, avaient été rachetées par la Banque : elles furent annulées. Les 18 millions d'actions en circulation furent réduites dans la proportion de 1 contre 3. Le capital ainsi réduit à 6 millions fut porté à 19 millions par l'émission de 13 millions d'actions nouvelles souscrites à 115 % par la Golddiskontobank. Une réserve spéciale de 4 millions de Reichsmarks fut versée par le Reich, qui alimenta en outre un fonds d'amortissement de 10 millions.

3° Dans le troisième groupe, il faut placer les banques qui avaient déjà bénéficié de l'aide du gouvernement : ce sont la Danat et la Dresdner Bank. Pour la Danat nous savons déjà qu'au mois de Juillet, le Reich avait garanti tous ses engagements ; en ce qui concerne la Dresdner, le gouvernement avait souscrit aux 300 millions d'actions privilégiées de son augmentation de capital, porté ainsi de 100 à 400 millions.

La fusion de ces deux banques fut décidée par le gouvernement, qui était devenu leur propriétaire pour la pres-

que totalité ; la banque ainsi réorganisée devait porter le nom de Dresdner Bank, le nom de « Darmstadter Bank » de mauvaise mémoire, disparaissait ainsi complètement de la nouvelle raison sociale. La garantie du gouvernement accordée aux engagements de la Danat était limitée aux engagements avec l'étranger.

Le capital de la Dresdner Bank s'élevait, en dehors des actions privilégiées du Reich, à 100 millions et celui de la Danat à 60 millions. Sur ces montants il y avait en circulation pour 67 millions d'actions de la Dresdner et 25 millions d'actions de la Danat qui furent réduites dans la proportion de 10 contre 3 laissant un bénéfice comptable de 64,4 millions de Reichsmarks ; 68 millions d'actions rachetées par les deux banques furent détruites ; les actions privilégiées du Reich furent réduites dans la proportion de 3 à 2 laissant un autre bénéfice comptable de 100 millions. Les réserves de la Dresdner se montant à 60 millions et 4 sur les 34 formant celles de la Danat furent imputés aux pertes ; 7,5 millions d'actions nouvelles de la Dresdner furent cédés gratis par le gouvernement aux anciens actionnaires de la Danat.

Le capital nouveau de la Dresdner se trouvait être de 220 millions de Reichsmarks, dont 27,5 millions seulement entre les mains du public. En outre, le gouvernement versa 130 millions à la nouvelle banque, dont 100 millions sous forme de bons du Trésor portant intérêt à 6 % et 30 millions sous forme de bons du Trésor sans intérêt. De plus, il céda gratuitement 48 millions d'actions à la Golddiskontobank qui versa à la Dresdner 105 % de leur valeur nominale, soit 50,4 millions.

Le gouvernement, on le voit, fit directement ou indirectement tous les frais, ou presque, des opérations d'assai-

nisement. Le public se trouvait peu touché, puisqu'il ne détenait plus à cette époque qu'une fraction du capital des banques, celles-ci ayant racheté une grande partie de leurs propres actions.

Le Reich, soit par souscription directe, soit par l'intermédiaire de la Golddiskontobank devenait le plus fort actionnaire des banques. La répartition du capital des banques, ainsi assainies, entre les capitaux privés, le Reich et la Golddiskontobank, se trouve résumé dans le tableau, ci-dessous :

Etablissements	Capital nouveau	Privé (en millions de Reichsmarks)	Reich	Golddiskontobank
Deutsche Bank	144	94		50
Commerz	80	23,8	11,2	45
A.D.C.A.	19	6		13
Dresdner	220	27,5	144,5	48
Total	463	151,3	155,7	156

Il ressort de ce tableau que le Reich et la Golddiskontobank détenait plus de 67 % du capital nouveau des Banques.

Le bilan de l'opération se traduisait par une étatisation indirecte des banques ; cette nouvelle tendance du système bancaire allemand fut encore soulignée à l'époque par le fait que les études de réorganisation des banques eurent lieu, non dans leurs propres bureaux, mais au ministère des Finances du Reich, et que le discours radiodiffusé, qui devait expliquer au public les modalités de l'assainissement, ne fut fait par aucun des directeurs des banques intéressées mais par le Ministre des Finances lui-même.

Il est assez curieux de constater qu'alors que l'une des causes de la prise offerte par le système bancaire alle-

mand à la crise avait été sa grande concentration, la réorganisation avait conduit à une concentration plus grande encore. Il est vrai que le mot « concentration » devenait une simple étiquette, puisque la raison sociale de chaque établissement cachait toujours la même entité : l'Etat.

L'année 1932 s'écoula sans apporter la reprise escomptée : bien au contraire, elle fut marquée par un recul économique sensible ; le marché était bloqué par un réseau de réglementations draconiennes ; le marché des valeurs languissait après une réouverture prudente ; enfin la situation politique mouvante était peu propre à rappeler la confiance des déposants et l'activité des affaires.

De nouveau la période de publication des bilans de fin d'année des banques approchait : il s'avéra que les amortissements considérables effectués se révélaient insuffisants. On pouvait lire les lignes suivantes dans la revue *Die Bank* du 24 Décembre 1932 : « Il apparut bientôt que l'on avait sous-estimé les conséquences du puissant retrait de capitaux que le Ministère de l'Economie et le Président de la Reichsbank venaient justement de chiffrer à 7 milliards. L'assainissement était nécessairement incomplet parce qu'il était intervenu à une époque à laquelle les conséquences du grand « run » agissaient encore avec une forte intensité et alors que la crise mondiale n'avait pas encore atteint son point le plus bas. Le recul économique continua encore environ 6 mois avec une acuité non diminuée et mit en mauvaise posture un nombre toujours croissant d'entreprises, qu'au mois de Février on avait pu considérer comme des débiteurs de banques sains et sûrs ».

Il fallut se préoccuper de procéder à une nouvelle épuration des banques. Mais la solution qui consistait à opérer de nouvelles réductions de capital, en contre-partie de

créances devenues récemment mauvaises était impossible; elle aurait trop frappé l'opinion publique et d'autre part, exactement comme un an auparavant, les mêmes difficultés seraient apparues : impossibilité d'assurer le fonctionnement des banques avec un capital démesurément réduit et d'autre part de trouver dans le public de l'argent; le gouvernement de son côté n'était plus disposé à faire les frais de souscriptions nouvelles.

D'autre part, un facteur nouveau était intervenu ; les entreprises industrielles, en même temps que les banques, s'étaient assainies. Mais elles avaient été dans l'impossibilité de rembourser à celles-ci leur solde débiteur ; les banques avaient été conduites à accepter la transformation de leurs créances en actions, qu'en période normale, il leur aurait été facile de vendre sur le marché. Mais en temps de crise, leur liquidation s'avérait fort difficile. Il fallait trouver une solution à cette situation : celle qu'on adopta fut mise à jour dans les dispositions contenues dans une ordonnance du 23 Décembre 1932.

Cette ordonnance crée deux nouveaux organismes : l'Institut allemand de financement (Deutsches Finanzierungsinstitut ou en abrégé DEFI) et la Caisse d'Amortissements pour Crédits Industriels (Tilgungskasse für Gewerbliche Kredite ou TILKA). Les deux établissements, quoique de nature différente, agissent de concert et poursuivent le même but : il s'agit de reprendre aux banques certains éléments de leur actif ; les éléments ainsi repris pourront figurer pour leur valeur nominale dans les bilans des banques, et l'on évitera par ce détour de faire apparaître une nouvelle perte, tout en permettant une liquidation ou un amortissement plus facile de ces mêmes éléments. Mais il existe une différence fondamentale entre ces deux institu-

tions : la DEFI intervient lorsque les créances ou les titres des banques sont sains (provenant en général d'industries assainies), tout en étant d'une mobilisation ou d'une liquidation difficile. Le rôle de la TILKA, au contraire, est de permettre un amortissement plus facile des créances ou participations de bonne fin douteuse.

La DEFI est créée au capital de 30 millions de Reichsmarks ; 10 millions sont souscrits par des organismes semi-officiels (Banques d'Escompte Or, Banque d'Acceptation et Banque pour les obligations industrielles) et des actions privilégiées à 5 % sont remises à ces établissements ; les 20 millions d'actions restantes sont souscrites par les grandes banques, auxquelles sont remises des actions ordinaires.

Les Banques pourront céder des titres à la DEFI, mais seulement jusqu'à concurrence de dix fois le montant de leur souscription au capital, ce qui fait qu'au total 200 millions de titres pourront être acquis par la DEFI. Elle rachète ces titres au maximum pour leur valeur nominale et se fait débiter en compte de leur contre-valeur par la banque cédante. Le but de l'opération est de faire apparaître dans le bilan des banques une créance contre la DEFI, créance saine au lieu d'une participation, apparaissant dans le compte portefeuille-titres, qui peut être plus ou moins discutée.

Le compte débiteur de la DEFI chez les banques porte intérêt à 4 %. Toutefois celles-ci doivent garantir à la DEFI un revenu minimum de 4 % pour les titres cédés.

D'autre part, les créances qui apparaissent ainsi dans les bilans des banques peuvent être mobilisées à concurrence de 75 % de leur montant, ce qui a le grand avantage d'augmenter leur liquidité. La mobilisation se fait par un

tirage de la banque sur la DEFI, tirage qui peut être escompté par un des instituts travaillant de concert avec elle et, en fin de compte, réescompté à la Reichsbank. On arrive ainsi, par une voie détournée, à permettre à la Reichsbank de réescompter en quelque sorte des titres sur lesquels, en raison de leur nature, il lui était impossible de consentir des avances.

La DEFI doit, en définitive, et lorsque l'occasion s'en présentera, écouler ces titres par vente au public. Si ces titres ne sont pas liquidés par elle, les banques doivent les reprendre après un délai de 5 ans.

La TILKA, de son côté, rachète les créances possédées par les banques sur des entreprises dont l'avenir apparaît comme irrémédiablement compromis. Le prix d'achat, dont elle reste débitrice à l'égard des banques, prend au bilan la place de la créance compromise. Les éléments d'actifs ainsi cédés à la TILKA, pourront figurer pour leur valeur nominale au bilan des banques, et aucune mention spéciale ne distinguera le compte débiteur de la TILKA. Les créances ainsi acquises par la TILKA ne seront sans doute jamais négociables et les débiteurs ne feront que très rarement des versements à valoir sur elles ; il importe donc d'en organiser l'amortissement : celui-ci est prévu en 25 années. Il est constitué un fond d'amortissement, qui devra être alimenté par des versements des banques intéressées. Ce fond devient un fond de garantie des créanciers d'une banque, en cas de faillite de celle-ci avant amortissement intégral de sa créance, car la TILKA, grâce à lui, pourra verser à la masse le montant non encore amorti de la dette qu'elle a reconnue vis à vis de la banque. Ce fond d'amortissement est doublé d'un fond de « garantie » destiné à jouer le même rôle pendant les premières années, tant que

la dotation du fond d'amortissement sera encore insuffisante. Ce fond de « garantie » est de 30 millions de Reichsmarks prélevés sur une somme de 500 millions mise à la disposition de la Golddiskontobank, pour la couverture des pertes découlant des Stillhalteabkommen, par toutes les entreprises allemandes disposant d'un capital minimum de 500.000 Reichsmarks.

Des créances, d'une valeur totale de 150 millions de Reichsmarks, peuvent être ainsi passés à la TILKA. Le montant pour une banque donnée n'est pas limitée : il est seulement prévu qu'il doit être « en rapport avec son capital ». La TILKA d'autre part est constituée sous forme d'association ce qui lui évite d'être soumise à l'obligation de publier son bilan ; cela permet de cacher au public certaines pertes subies par les banques, puisque, d'autre part, dans le bilan de celles-ci, les créances envers la TILKA ne portent pas de mention spéciale.

La Deutsche Bank und Diskontogesellschaft et la Commerz Bank ont recouru à ces deux Instituts pour, respectivement, 35 et 25 millions de Reichsmarks, tandis que la Dresdner y renonçait. La TILKA et la DEFI ne se développèrent pas beaucoup parce que M^r Schacht, de retour à la présidence de la Reichsbank, désirait les faire disparaître. C'est d'ailleurs sous son influence que la Dresdner Bank renonça à avoir recours à elles.

CHAPITRE II

Les Interventions du Gouvernement en Belgique

Le Gouverneur Franck disait à l'assemblée de la Banque Nationale de Belgique, tenue à Bruxelles le 26 Août 1935 « La Belgique est un des pays où les banques ont joué depuis un siècle le rôle le plus considérable et le plus fécond dans le développement général de l'industrie. Il y a 114 ans, le Roi Guillaume prenait l'initiative de créer la Société Générale de Belgique, qui porta alors le nom de *Algemeene Maatschappig voor Begunstiging van de Volkslijt*. En ce moment, le pays ne comptait que quelques rares banquiers privés, dont les ressources et les affaires étaient bien restreintes. On peut donc dire que chez nous la banque industrielle a précédé la banque commerciale ».

De puissants établissements de financement avaient donc pris naissance en Belgique avant que le besoin de créer de fortes banques de dépôt ne se soit fait sentir. Cela résulte de l'industrialisation intensive de la Belgique à la fin du XIX^e siècle, alors que l'éducation bancaire du public n'était pas encore faite et ne l'avait pas incité à concentrer ses dépôts dans les banques.

Après la guerre il fût fait une propagande intense en faveur des moyens de paiement par chèque ; les nombreux emprunts, émis et placés dans le public, multiplièrent les contacts entre lui et les banques ; puis survint l'instabilité monétaire qui favorisa la croissance de l'esprit spéculatif et attira aux guichets des banques, soit à celui des changes, soit à celui de la bourse, une partie de plus en plus importante de la population du pays.

Ce furent les établissements bancaires déjà puissants qui se trouvèrent profiter de cette attirance : les établissements puissants se trouvèrent justement être les banques industrielles qui annexèrent à leur activité les opérations basées sur l'existence d'importants dépôts de leur clientèle. La situation se trouvait être assez particulière en Belgique, où la banque mixte fit son apparition par l'agglomération de l'activité de banque de dépôt à celle de banque industrielle, tandis qu'en Allemagne, nous l'avons vu, ce furent les banques de dépôts qui tournèrent leur activité vers le financement industriel.

Quoiqu'il en soit, les banques belges furent également entraînées à se laisser absorber leurs dépôts par des entreprises industrielles, avec le risque d'immobilisation que cela comportait : l'évolution avait suivi une pente un peu différente, mais le résultat était le même.

Au début de la crise il existait en Belgique un appareil bancaire fortement concentré avec de grands établissements à succursales multiples, qui contrôlaient à peu près toute l'activité industrielle du pays ; nous citerons : la Banque de Bruxelles, la Société Générale de Belgique, et la Société Belge de Banque. D'autre part la crise devait se faire sentir durement en Belgique, pays fortement industrialisé, exportateurs, pour lequel le maintien de ses exportations se trouvait être une question vitale. Le courant des exportations belges fut fortement entravé par la chute de la livre sterling, à la fin de 1931 ; puis le malaise économique s'accroissant, l'industrie belge entra dans une période difficile ; les banques qui avaient fait de fortes avances à l'industrie et qui, de plus, détenaient un volumineux portefeuille de valeurs industrielles (la Société Belge de banque, par exemple, détenait la majorité des ti-

tres de puissantes sociétés de l'industrie chimique), se trouvèrent menacées de voir leurs créances gelées. L'expérience allemande avait d'autre part ouvert les yeux des dirigeants, en montrant le danger que pouvait courir le système bancaire à laisser se prolonger et s'accroître une telle situation.

Une loi du 31 Juillet 1934 avait accordé au Roi « certains pouvoirs en vue du redressement économique et financier et de l'abaissement des charges publiques ». Elle lui permettait, entre autre, de prendre des arrêtés délibérés en Conseil des Ministres en vue de « protéger l'épargne par des mesures propres à fortifier la confiance dans les organismes qui y font appel, élargir les possibilités et faciliter les conditions de recours au crédit ». Ces pouvoirs étaient accordés au Roi pour une durée de 6 mois, mais elle fut prolongée par la suite.

En exécution, le Roi prit, en ce qui concerne le domaine bancaire, le 22 Août 1934, des arrêtés qui furent publiés le 24 Août au *Moniteur Belge*. Si l'on s'en tient à l'esprit de la loi du 31 Juillet, ces arrêtés auraient dû surtout avoir pour but de protéger l'épargne ; en réalité ils furent pris par suite de la pression que les dirigeants des grands établissements bancaires avaient faite sur le Ministère de Brocqueville et, détournés de leur destination première, ils avaient surtout pour but de permettre un allègement de certains postes des banques.

La question, dans ces arrêtés est considérée sous un double point de vue : d'une part, étant donnée la situation existante, il fallait tout d'abord tenter d'y remédier ; d'autre part, en considérant le danger qu'avait fait courir cette situation à l'édifice bancaire, il fallait rendre son retour impossible. Nous n'étudierons ici que le premier point de

vue, le second, relevant plutôt des mesures de contrôle qui font l'objet d'une seconde partie, sera étudiée ultérieurement.

Les banques se trouvant souvent fortement immobilisées et étant soucieuses de leur liquidité, devenue plus faible par suite du caractère d'immobilisations qu'ont pris un grand nombre d'avances à court terme, sont conduites à restreindre le volume de leurs crédits. Le gouvernement juge qu'il est indispensable au redressement économique de la Belgique que le crédit soit abondant et bon marché et pour cela il faut qu'il permette aux banques de liquider tous leurs avoirs sains, bien qu'immobilisés. Le mécanisme prévu comporte l'intervention de la Société Nationale de Crédit à l'Industrie, Institut déjà existant mais dont les statuts sont élargis. La Société Nationale de Crédit à l'Industrie est autorisée à accepter, jusqu'au 31 Décembre 1935, la cession par les banques de prêts qui ont été consentis à des sociétés en vue d'opérations industrielles, commerciales ou agricoles et « qui ont pris en fait, en raison de la crise, le caractère d'avances à long terme ». La Société Nationale de Crédit à l'Industrie devra remettre à la Banque cédante, en échange de la créance cédée, des obligations productives d'un intérêt à trois pour cent l'an.

Seulement il est à noter que ces obligations ne peuvent être cédées ni données en nantissement sauf autorisation du Ministre des Finances. C'est là, à notre sens, une erreur, point sur lequel nous reviendrons ultérieurement : il aurait fallu tout au contraire, prévoir une cession facile de ces obligations et leur classement éventuel dans le public.

L'Etat d'autre part, donnait sa garantie au remboursement en capital de ces obligations jusqu'à concurrence

d'un montant de 2 milliards ainsi qu'au paiement des intérêts.

De plus certaines mesures étaient prises en faveur des industriels ou des commerçants cédés : par l'effet de la cession à la Société Nationale de Crédit à l'Industrie, l'intérêt qu'ils avaient à payer était réduit à 4 1/4 pour cent l'an, et l'échéance de leurs créances uniformément reportée à vingt ans.

Mais il fallait éviter que la Société ne fut éprouvée par des pertes en cas de défaillance de certains débiteurs : aussi le cédant devait-il garantir à la Société le paiement régulier par le débiteur de l'intérêt uniforme de 4 1/4 pour cent. La Société encaissait, d'une part, 4 1/4 pour cent sur le montant des créances à elle cédées, et, de l'autre, servait un intérêt de 3 % sur les obligations correspondantes, d'où un bénéfice de 1 1/4 % l'an. Ce bénéfice était affecté à un fond de garantie ; il était prévu qu'elle ouvrirait dans ses livres au nom de chacun des cédants un compte spécial au crédit duquel serait porté le produit de cette marge de 1 1/4 % sur le montant des créances cédées. Les sommes figurant à ce compte serviraient de réserves pour pallier aux pertes que pourraient laisser les créances de ce cédant. Au cas où les pertes seraient supérieures au montant figurant au crédit du compte, la banque cédante serait tenue de verser la différence à la Société Nationale de Crédit à l'Industrie. En cas de défaillance, à la fois, de certains cédants et de leurs cédés, les comptes d'autres cédants serviraient à apurer les dettes : l'on créait ainsi une solidarité conditionnelle des cédants.

Au cas où, après déduction de toutes les pertes, l'ensemble des comptes laisserait un solde actif, le partage en était prévu entre l'Etat, la Société Nationale de Crédit

à l'Industrie et les cédants dont le compte serait clôturé avec un solde créditeur.

Pour faciliter les cessions, celles-ci devaient s'opérer sans frais ni droits et sans formalités spéciales ; elles étaient parfaites par la transmission du titre ou à défaut « par un transfert sur un compte arrêté entre le créancier cédant et le débiteur cédé ».

La Société Nationale de Crédit à l'Industrie voyait donc le cadre de son activité élargi et devait par suite acquérir une fonction économique beaucoup plus importante. Pour sanctionner cet accroissement, le rôle de l'Etat dans la gestion était accru : la nomination du Président, qui porterait le titre de gouverneur, ainsi que celle du Vice-Président, qui porterait celui de Vice-gouverneur, étaient désormais soumis à l'agrément du Roi.

La Société Nationale de Crédit à l'Industrie effectua un tri sévère des créances dont la cession était soumise à son approbation : en effet, il était stipulé dans les arrêtés royaux que « jusqu'à leur amortissement, les créances cédées seront portées au bilan de la Société Nationale pour leur valeur nominale ». Devant faire figurer les créances pour leur valeur nominale, il était juste que la Société tint à avoir à son actif non seulement des créances de valeur moyenne, mais de bonnes créances pour que son bilan correspondit bien à la réalité. Or, dès le moment où seules de bonnes créances étaient acceptées, le système n'apportait aux banques qu'un faible allègement. Il aurait fallu que la Société fit preuve de moins de sévérité dans le choix des créances, étant donné surtout les fortes « garanties » qu'elle avait exigé que le gouvernement lui laissât prendre vis à vis des cédants et que nous avons énumérées plus haut. Il est vrai que, même avec ce tri

sévère, la Société atteignit presque le plafond de deux milliards qui lui avait été fixé, puisqu'au bilan qu'elle publia à la clôture de l'exercice 1935, les obligations émises en contre-partie des créances, figuraient au passif pour 1.802.961.000 de francs.

Cette intervention devait, dans l'esprit du gouvernement, à ce moment présidé par M. de Brocqueville, sauver les banques par le remaniement qu'elle apportait à leur actif. Mais la saine situation d'un établissement bancaire est fonction d'un rapport qui doit exister entre certains postes de son actif et de son passif. L'intervention avait joué en faveur de l'actif, dans l'espoir de rétablir un rapport normal. Mais l'évolution suivie par le passif des banques allait, à son tour, les mettre en danger. Le gouvernement fut de nouveau contraint d'agir, mais cette fois de manière indirecte, de façon qu'aux yeux du profane, il n'apparût pas que l'Etat avait opéré un sauvetage de l'appareil bancaire.

L'INTERVENTION DU GOUVERNEMENT

LA CRISE DU BELGA

L'alarme fut donnée par la publication du rapport de M. Janssen, ancien Ministre des Finances, sur la situation du Boerenbond. Cet organisme hiérarchisé se composait d'environ 1.600 coopératives de crédit, les caisses paroissiales Raffâisen, à la base, et d'une Caisse centrale au sommet. Les dépôts étaient fournis par des épargnants ruraux et, en contre-partie, il était effectué à des cultivateurs des prêts, garantis par la responsabilité solidaire de tous les membres.

La Caisse Centrale disposait de sommes considérables,

qu'elle immobilisa imprudemment dans des affaires industrielles et financières, tant et si bien, que pour un total de dépôts de 1.800.000.000 francs, l'actif présentait à peine 100.000.000 de francs belges de créances gelées. Le rapport une fois publié, les retraits prirent une ampleur inquiétante.

Le Cabinet de Brocqueville fut conduit à s'occuper de cette affaire, qui risquait déjà de déclencher une crise bancaire générale en Belgique. Mais ses membres ne parvinrent pas à s'entendre sur le processus du sauvetage et il démissionna.

M. Theunis fut alors appelé à former un ministère qui se présenta devant les Chambres le 27 Novembre 1934.

Le rythme des retraits du Boerenbond s'accélérait, dans les premiers jours de Décembre, un moratoire en sa faveur fut déclaré. D'autre part, à ce moment, éclata la crise encore plus dangereuse des banques flamandes : Handelsbank, Algemeene Bankvereniging, Bank voor Handel en Nijverheid, etc... Les banques bruxelloises qui avaient un réseau de succursales en pays flamand furent touchées.

C'est à ce moment que prit naissance un processus psychologique de défiance à la fois à l'égard des banques et de la monnaie nationale. Les retraits aux guichets des banques allèrent en s'accroissant : les postes des créditeurs au passif des banques apparurent en diminution. Les demandes en devises étrangères augmentèrent. La spéculation, agissant à son tour, vint renforcer la pression qui s'exerçait à l'encontre du belga. En même temps, une propagande était faite dans le public en faveur de la dévaluation. On faisait miroiter à ses yeux les bienfaits d'un nouveau changement de la parité de la monnaie na-

tionale, qui, comme en 1926, en abaissant les prix de revient par rapport à l'or, créerait une prime à l'exportation et donnerait un coup de fouet à l'industrie du pays. Bref, selon le mot du Président Theunis, il se formait un « bouillon de culture favorable au microbe de la dévaluation ».

Le 15 Mars 1935, pour la première fois, la valeur du belga s'abaissait au-dessous de son point de sortie de l'or, d'où une fuite de 350 millions d'or qui s'échappèrent des caves de la Banque Nationale.

Le 16 Mars, MM. Theunis, Gutt, Hymans et Francqui, ministres en exercice, effectuèrent un voyage à Paris pendant lequel, au cours d'une entrevue avec les membres du Cabinet Flandin, fût agitée la question d'un prêt de la France à la Belgique.

Le 17 Mars, les ministres rentrèrent à Bruxelles. Le même jour le Roi prenait un nouvel arrêté qui instituait un contrôle des changes : la vente des devises étrangères au comptant et à terme était soumise à des justifications sur le besoin d'ordre commercial des devises ; elle était centralisée entre les mains de la Banque Nationale de Belgique, d'un office central des changes, créé par le même arrêté, et de personnes désignées par ce dernier. L'importation et l'exportation de l'or étaient réservées à la Banque Nationale qui seule pouvait autoriser sa négociation. D'autres mesures étaient prises pour mettre un terme à l'exportation des capitaux.

Dès qu'elles furent prises, ces mesures s'avérèrent insuffisantes : les retraits de dépôts dans les banques continuaient.

Le 19 Mars le Cabinet Theunis démissionnait. Le 20, la baisse du belga sur le marché des changes s'accroissait.

Le Roi faisait appel à M. Van Zeeland, vice-gouverneur de la Banque Nationale, pour former le nouveau ministère. Le 25 Mars le Cabinet Van Zeeland était constitué. Il faut noter la présence dans ce ministère de M. Henri de Man, l'auteur d'un ouvrage : « L'idée socialiste » et chef du mouvement planiste en Belgique. Malgré la formation du nouveau ministère le 26 Mars, le recul du belga se poursuivait. Le 28 un arrêté paraissait au *Moniteur Officiel*, subordonnant tout mouvement d'or à l'intérieur du pays à une autorisation préalable qui équivalait en fait à l'embargo. En même temps la fermeture de la Bourse était décidée pour les 28, 29 et 30 Mars. Le 29 Mars, la déclaration ministérielle était lue devant les Chambres, qui, le 30 votaient la dévaluation : la parité nouvelle du franc belge ne pouvait être inférieure à 70 % ni supérieure à 75 % de l'ancienne parité, la parité nouvelle devant être, à l'intérieur de ces limites, établie d'une façon précise par la suite. En exécution le Conseil des Ministres prit un arrêté qui parut au *Moniteur* du 1^{er} Avril et qui fixait la dépréciation du franc à 28 % de sa parité-or de 1926.

La Belgique avait opéré sa dévaluation : on disputa beaucoup sur les raisons et les nécessités qui y avaient conduit : la dévaluation de 28 %, a-t-on dit, correspondait exactement à la différence qui existait entre les prix sur le marché intérieur et les marchés extérieurs, et elle avait pour but de niveler cette différence pour permettre une reprise des exportations. On avait laissé entendre également que la dévaluation était devenue inéluctable par suite du refus du Ministère Flandin en France de consentir le prêt, que les ministres belges étaient venus négocier à Paris. M. Van Zeeland l'avait démenti lui-même à la Tribune de la Chambre, lorsque commentant les pa-

roles du Sénateur de Charleroi, M. de Dorlodot, il prit la parole en ces termes « M. de Dorlodot a parlé du « pacte-or ». Il existe. Il est exact que la France a offert au gouvernement précédent de l'or. Mais ce n'est pas, je l'ai déjà dit, l'or qui nous manque. Nous en avons plus qu'il ne nous en faut. Trois ou quatre milliards de plus ne résolveraient rien. Avant le départ pour Paris, il avait été convenu qu'une aide revêtant la force d'une avance d'or ne serait qu'une charge supplémentaire pour le pays ».

La situation de la Banque Nationale était encore saine. Le 29 Mars elle accusait encore une encaisse-or de 11.293.000.000 de francs. En quinze jours, la couverture-or avait bien été ramenée de 65 % à 56,7 %, cependant la Banque Nationale, aurait pu, techniquement, résister encore longtemps. Mais les crédits consentis par elle (portefeuille et avances sur titres) avaient augmenté de 850 millions dans les 8 derniers jours qui précédèrent la dévaluation, ce qui indiquait dans quelle mesure les banques, pour satisfaire aux retraits de leurs déposants, s'étaient procuré des disponibilités auprès de l'Institut d'Emission et les éléments ainsi monnayable des banques n'étaient pas inépuisables. Une fois de plus, elles se trouvaient dans une situation fort dangereuse, par suite de la difficulté où elles étaient de faire rentrer les crédits accordés en comptes courants.

Si la Banque Nationale pouvait tenir encore longtemps, les banques ne le pouvaient pas. La dévaluation fut opérée pour les sauver ; M. Van Zeeland le déclara lui-même, d'une façon catégorique, à la Tribune de la Chambre « Nous devons choisir : défendre notre or ou fermer les banques ». La Belgique ne défendit pas son or mais les banques restèrent ouvertes. La dévaluation faite, la con-

fiance revint : l'encaisse-or de la Banque Nationale était de 11.293.000.000 d'anciens francs belges le 28 Mars ; le produit de la réévaluation de l'encaisse servit à la constitution d'un fonds d'égalisation des changes. Malgré cela, la situation de la Banque Nationale accusait au 4 Avril 12.997.000.000 de francs belges nouveaux. C'est donc que des lingots d'or pour une valeur de 1.704.000.000 de francs belges nouveaux avaient été rapatriés, ce qui correspondait à une forte demande de belgas sur le marché des changes.

De nouveau, il apparut qu'il était nécessaire d'intervenir dans le domaine bancaire pour essayer de stimuler l'activité industrielle et commerciale en facilitant aux banques l'injection de nouveaux crédits dans la structure économique du pays. Le *Moniteur* du 14 Juin publia un arrêté créant l'Institut de Réescompte et de Garantie.

L'INSTITUT DE REESCOMPTE ET DE GARANTIE

La rapport au Roi, qui précédait l'arrêté, constatait une « évolution lente des méthodes de financement, elles-mêmes conditionnées par une série de facteurs extrêmement complexes mais tous liés aux transformations incessantes du corps économique ». Par suite de cette évolution, les avances en comptes ont de plus en plus tendance à remplacer le crédit par escompte d'effets, ayant une cause commerciale réelle, « c'est-à-dire correspondant à une opération de banque bien déterminée ». Or, le papier commercial peut-être, à tout moment, présenté au Réescompte à la Banque Nationale pourvu qu'il remplisse certaines conditions, entre autres d'avoir 90 jours au plus à courir et de porter 3 signatures. Lorsqu'une banque con-

sent à un industriel une avance en compte, elle spécifie bien en général que cette avance pourra être mobilisée, c'est-à-dire formalisée par un billet à ordre, mais elle n'aura pas la possibilité de présenter l'effet ainsi créé au Réescompte, car il ne portera pas les trois signatures exigées par les statuts de la Banque Nationale : celle du souscripteur et celle du banquier y figureront seules. De là l'idée de faire intervenir un Institut qui fournira la troisième signature exigée : en l'occurrence, l'Institut de Réescompte et de Garantie. L'Institut devra fournir son aide aux banques « dans la mesure où l'intérêt général le réclame », c'est-à-dire qu'il n'y aura là pour personne un droit acquis au crédit. Le Comité de direction devra « apprécier dans chaque cas particulier, si le souci de l'intérêt général, d'ailleurs largement conçu, l'autorise à faire l'opération qui lui est présentée ».

Le capital de l'Institut est fixé à 200 millions de francs, divisés en 2.000 parts nominatives de 100.000 francs chacune. Le capital doit être intégralement souscrit et les parts libérées de 20 % au moins lors de la souscription, le comité de direction devant décider des appels ultérieurs de libération. Les banques seront seules autorisées à souscrire : « elles contribueront de cette manière à créer, avec la collaboration du gouvernement, l'organe nécessaire pour compléter l'édifice dans lequel s'insère toute leur activité ». Il est prévu que l'interdiction faite par l'arrêté d'août 1934 aux banques, de détenir des titres n'est pas applicable dans ce cas. La durée de l'Institut est fixée à 5 ans, durée assez courte en raison de la nouveauté de la formule choisie. Pour éviter les déboires possibles, l'arrêté donne au Roi le pouvoir de prononcer sa dissolution anticipée, et, au cas où son fonctionnement s'avèrerait satis-

faisant, celui de proroger sa durée pour un nouveau terme de 5 ans.

D'autre part, il faut éviter que l'Institut ne vienne concurrencer les établissements publics déjà existants et en particulier la Banque Nationale. Sous l'égide de l'Office de Redressement Economique récemment créé, l'Institut trouvera aisément sa place dans le cadre actuel. Sa liaison avec les autres organes sera facilitée « par le choix des personnes que le Roi désignera pour faire partie du Comité de Direction » qui administrera l'Institut. Le Comité est composé d'un Président et de cinq membres nommés et révocables par le Roi. Le Président et deux membres sont nommés par lui sur présentation de l'Office de Redressement Economique ; les trois autres membres sont choisis sur une liste triple de candidats présentés par l'Assemblée Générale des détenteurs de parts, c'est-à-dire par les banques, qui ont ainsi leurs représentants, à côté de ceux du Gouvernement, dans le Comité de direction. En outre, le contrôle gouvernemental est assuré par deux réviseurs, nommés et révoqués par le Roi, qui vérifient les écritures, et par un Commissaire du Gouvernement qui surveille toutes les opérations de l'Institut et dont le traitement est supporté par l'Etat. Le Commissaire assiste avec voix consultative à toutes les délibérations du Comité de direction. Il a le droit d'en suspendre les décisions ; en pareil cas, il fait immédiatement un rapport au Ministre des Finances qui statue dans la huitaine de la suspension. La part du gouvernement, dans la direction de l'Institut est donc prépondérante. Il y a là une influence de l'idée nouvelle, due à M. Henri de Man, dont l'effet s'était fortement fait sentir dans le Cabinet Van Zeeland, « que dorénavant en Belgique ce sera l'Etat, expression

souveraine des intérêts et de la volonté de la Nation, qui gouvernera les banques, au lieu d'être gouverné par elles ».

L'Institut peut faire les opérations suivantes à court et à moyen terme, les opérations à long terme étant l'apanage de la Société Nationale de Crédit à l'Industrie:

« 1° Escompter ou acheter sur le marché tous effets de commerce, toutes promesses, billets à ordre et tous autres effets se rapportant à des opérations industrielles, commerciales ou agricoles,

« 2° se faire subroger dans toutes créances se rapportant à des opérations industrielles, commerciales ou agricoles, se les faire céder ou remettre en gage,

« 3° réescompter à des tiers tous effets escomptés ou achetés, les remettre en gage, garantir la bonne fin de ces effets ou des opérations d'escompte et d'avances y relatives ; subroger des tiers dans ces créances, céder celles-ci ou les remettre en gage, en garantir la bonne fin.

« 4° accepter ou avaliser des effets de commerce, prêter ses bons offices pour le placement de ses effets,

« 5° faire toutes opérations de financement en rapport avec les objets indiqués aux paragraphes précédents ».

Le rôle de l'Institut est donc de régulariser le marché du crédit, en achetant ou en vendant du papier de commerce ou de crédit, en accordant sa garantie à certains effets ou certaines créances qui trouveraient difficilement preneur autrement et surtout en permettant aux banques de réescompter à la Banque Nationale le papier de crédit qui, revêtu de sa signature, se trouvera satisfaire à l'exigence des trois signatures. Le papier, dont la qualité se

trouve renforcée par l'intervention de l'Institut, trouvera également preneur sur le marché « hors Banque », c'est-à-dire celui où se négocie le papier de très bonne qualité à un taux inférieur le plus souvent au taux d'escompte de la Banque Nationale et fournira « aux banques disposant momentanément d'un excès de liquidité l'occasion de prendre en portefeuille du papier de premier ordre ».

L'Etat donne sa garantie à tous les engagements de l'Institut vis-à-vis des tiers, et ce, jusqu'à concurrence de 2 milliards de francs.

Enfin des mesures de détail prévoyaient que l'Institut pouvait confier à la Banque Nationale la gestion courante de ses opérations, qu'il établirait annuellement un bilan et un compte de profits et pertes qui seraient publiés au *Moniteur Belge*, que, sur les bénéfices annuels, il serait attribué aux détenteurs de parts un dividende de 4 % au plus sur le montant versé, l'excédent étant porté à la réserve et employé en obligations émises par l'Etat, enfin qu'en cas de liquidation, le solde éventuellement disponible, après apurement des dettes et de toutes charges et après remboursement du montant versé sur le capital, serait réparti à raison d'un tiers aux détenteurs de parts et de deux tiers à l'Etat, qui se trouverait ainsi rémunéré pour la garantie fournie.

CHAPITRE III

L'Intervention du Gouvernement en Italie

Comme en Allemagne et en Belgique, les banques en Italie avaient, au début de la crise, pour caractéristiques d'être fortement concentrées et assez lourdement immobilisées. Trois établissements avaient su accaparer à leur profit la plus grande partie de l'activité bancaire du pays: c'était la Banco di Roma, la Banca Commerciale Italiana et le Credito Italiano. En Italie aussi, vers la fin de l'année 1931, la situation des banques était devenue difficile. Comme l'écrivait le Journal *la Stampa* « Deux possibilités « s'ouvraient devant l'Etat: ou bien tolérer que les banques « fussent emportées à la suite des fautes et les erreurs « commises, ou bien intervenir en les déchargeant des « obligations industrielles et en exigeant leur retour à « des directives classiques et saines. La première solution « aurait apporté la ruine dans de nombreuses familles « qui n'avaient aucun reproche à se faire et aurait engendré en même temps une longue période de marasme « et de déséquilibre dans toute l'économie nationale. Seule « restait la deuxième solution qui était la plus humaine « et répondait aux intérêts supérieurs du peuple « italien ». La Banca Commerciale Italiana s'était plus particulièrement spécialisée dans les prêts à l'industrie et c'était en sa faveur qu'il importait surtout d'intervenir.

A la fin de 1931 le Conseil d'Administration de la Banca Commerciale Italiana décida de procéder intégralement à

la démobilisation de ses participations en valeurs industrielles. Comme il le déclarait « cette démobilisation se fait en vue d'éviter toute pression dangereuse sur le marché » en évitant une vente massive des titres détenus. Il existait déjà un consortium financier d'entreprises industrielles COMIT qui disposait d'une participation prépondérante dans le capital de la Banca Commerciale Italiana. Celle-ci cédait sans perte les actions de son portefeuille à ce consortium qui procédait en même temps à une augmentation de son capital, en raison de l'accroissement des participations qu'il allait se trouver posséder. La Banca Commerciale Italiana retrouvait ainsi une liquidité plus grande, son actif se composant dorénavant à peu près uniquement de fonds de caisse et prêts à des instituts, du montant de ses reports, d'un portefeuille de billets ou titres d'Etat ou garantis par l'Etat, bref, tous éléments suffisamment liquides, et le coefficient de liquidité était désormais d'environ 100 %.

Mais là ne s'arrêtait pas l'opération qui aurait constitué une simple séparation de la banque de dépôt et du « holding » comme cela devait se faire en Belgique en 1934. En même temps que le Conseil d'Administration de la Banca Commerciale Italiana prenait ces décisions, le gouvernement intervenait et décidait la création d'un Institut : l'Istituto Mobiliare Italiano. A l'issue du Conseil des Ministres du 8 novembre 1931, le communiqué suivant était fourni à la presse : « Le chef du gouvernement a présenté au Conseil des Ministres un schéma de « décret portant création d'un Institut de remploi industriels pour l'exercice du Crédit Mobilier. Depuis longtemps on sentait en Italie la nécessité d'un Institut de « crédit qui put développer son activité au profit des

« forces productives du pays, au moyen de l'octroi de
« crédits à terme moyen, par conséquent avec plus de
« délai que ne peuvent l'accorder les autres organismes
« privés. La période actuelle a rendu évidente une telle
« nécessité que, d'ailleurs les autres Etats aussi, sous la
« pression des circonstances, sont en train d'affronter ».

L'Instituto était créé « avec un capital ne pouvant être inférieur à 500 millions de liras ». Ce capital devait être souscrit moitié par la Caisse des Dépôts et Consignations, moitié par des sociétés ou instituts ayant reçu l'agrément du gouvernement ; cette partie du capital fut souscrite de la façon suivante :

La Banque de Sicile	10 millions
La Banque de Naples	40 »
L'Institut National des Assurances	40 »
Les Assurances Générales de Trieste	34 »
La Caisse des Assurances Sociales	60 »
La Sté Anonyme pour les accidents de Milan	14 »
La Sécurité Adriatique	4 »

Des Caisses d'Epargne souscrivirent pour 26 millions et diverses autres sociétés pour une dizaine de millions.

L'Institut était une personne morale de droit public. Il devait être administré par un Conseil d'Administration composé d'un président et d'un vice-président, nommés par décret royal, sur la proposition du chef du gouvernement, et de 13 membres dont deux désignés par le ministre des Finances, un par le ministre des Corporations, un par le ministre de l'Agriculture et les neuf autres par les sociétés participantes.

L'Institut avait un double but : tout d'abord il devait constituer une sorte de « holding » officiel permettant à

l'Etat de contrôler une partie de l'industrie italienne et d'en diriger dans une certaine mesure l'évolution. En Belgique, la scission des banques en banques de dépôts et banques d'affaires devait être imposée, mais le financement demeurait l'apanage de sociétés privées. En Italie, c'était désormais l'Etat qui se chargeait de la plus grande partie de cette activité. Le consortium financier était dissous et les actions qu'il détenait reprises par l'Institut.

D'autre part, la possibilité lui était accordée d'ouvrir des crédits à l'industrie. Comme son capital aurait été insuffisant pour faire face aux demandes dont il pouvait être l'objet, il était autorisé à émettre des obligations pour un montant égal à dix fois celui de son capital ; mais, fait intéressant et sur lequel nous aurons à revenir, elles devaient être, en principe, classées dans le public. Le gouvernement pouvait, au cas où il le jugerait intéressant et pour faciliter la souscription de ces obligations, leur fournir la garantie de l'Etat « par des décrets qui doivent être enregistrés à la Cour des Comptes, quand le Conseil des Ministres reconnaît que les opérations correspondantes, accomplies par l'Institut ont un caractère public exceptionnel ».

Les banques, une fois allégées de cette partie de leur activité, qui était devenue une charge lourde pour elles, pouvaient redevenir de véritables établissements de dépôts, caractère qu'elles n'auraient jamais dû perdre, et l'octroi du crédit industriel à moyen terme se trouvait ainsi concentré entre les mains de l'Etat avec la possibilité pour lui de drainer, en contre partie, l'épargne existant dans le public.

L'Instituto semble avoir donné des résultats assez satisfaisants ; le Sénateur Mayer, président du conseil, déclara

rait à l'Assemblée Générale du 26 juin 1933 : « Notre
« travail se résume dans les données suivantes : nous
« avons accordé des crédits pour environ 558 millions de
« lire ; nous avons émis jusqu'à aujourd'hui 500 millions
« d'obligations, nous payons 5 % au capital après avoir
« mis 3 millions en réserve ; malgré les mois difficiles
« de l'organisation technique intérieure et l'élaboration
« malaisée d'un programme de travail immédiat, nous
« avons pu obtenir ces résultats sans recourir à la garan-
« tie de l'Etat ».

L'œuvre entreprise fut consolidée en 1933 par la création de l'Institut de Reconstruction Industrielle, qui devait compléter l'action de l'Istituto Mobiliare dans le domaine du crédit industriel à long terme. Mais l'étude de ce nouvel institut déborde du cadre que nous nous sommes tracé et nous n'insisterons pas autrement sur les détails de son fonctionnement.

L'étude des interventions de gouvernements en Allemagne, Belgique et Italie a été faite dans l'ordre chronologique. Les interventions ont été nombreuses et variées ; elles furent souvent plus ou moins bien accueillies, la plupart du temps vivement discutées ou critiquées. Nous nous efforcerons dans le chapitre suivant de les classer et de voir si les reproches qu'elles ont encourus, étaient vraiment justifiés.

CHAPITRE IV

Critique de l'Intervention Gouvernementale

Devant une situation dangereuse où se trouve placé le système bancaire d'un pays, le gouvernement peut être amené à prendre pour le sauver des mesures d'exception, dérogeant au droit commun et portant atteinte aux contrats en vigueur. Une fois la tourmente passée, il interviendra, si les banques ont été trop touchées pour pouvoir le faire elles-mêmes, pour rétablir définitivement leur équilibre. Enfin la crise se prolongeant et l'économie du pays souffrant d'un malaise attribuable en partie au manque de crédit (que les banques, après la leçon qu'elles ont reçue, n'accordent plus que parcimonieusement), le gouvernement facilitera aux banques, par de nouvelles prescriptions, l'octroi de crédits nouveaux.

Dans un premier paragraphe nous étudierons les mesures d'exception, un deuxième paragraphe sera consacré aux mesures d'assainissement et un troisième traitera des mesures prises pour insuffler de nouveaux moyens de crédit dans l'économie nationale.

L'étude chronologique des interventions que nous avons faite pour divers pays ne cadre pas toujours dans son développement avec le plan ci-dessus ; cela tient à diverses raisons : tout d'abord des gouvernements clairvoyants comme en Belgique, ont cru bon d'intervenir avant que leur geste ne soit trop coûteux, en tentant d'assainir

les banques, mais méconnaissant la gravité de la situation, ils n'ont pas pris des mesures suffisamment énergiques et, par la suite, l'évolution des événements les a amenés à prendre des mesures plus graves, celles que nous avons qualifiées d'exceptionnelles. D'autres gouvernements, comme celui du Reich en Allemagne, après avoir été contraints de recourir à des lois dérogeant au droit commun, ont cru pouvoir essayer tout de suite de faciliter aux banques l'accord de nouveaux crédits, avant même qu'elles aient été assainies.

Quoi qu'il en soit toutes les interventions gouvernementales peuvent être classées dans une des trois catégories ci-dessus, ce qui facilitera leur étude critique.

I. — LES MESURES D'EXCEPTION

Des mesures d'un tel ordre ont dû être prises là où la situation était devenue telle que le gouvernement se trouvait placé entre deux alternatives : ou intervenir de cette façon si énergique mais si criticable, ou laisser sombrer les banques et l'économie toute entière du pays. En Italie il n'a pas été nécessaire d'en venir jusque là. En Allemagne et en Belgique on ne put y échapper : mais il apparaît, à l'examen des faits, que ce n'est pas de gaieté de cœur que les gouvernements se lancèrent dans une expérience d'un caractère si nouveau : le gouvernement allemand, lorsqu'il fut amené à décréter des jours de congés bancaires au risque d'entraver le rythme économique de tout le pays, ne le fit que contraint et forcé : l'on sait qu'au cours des premières discussions du mois de juillet 1931, il s'y était tout d'abord refusé et c'est seulement devant l'imminence de la catastrophe que le

chancelier Brüning se laissa littéralement forcer la main. Le gouvernement de M. Van Zeeland ne put résister à la pression qui agissait sur le franc belge et il fut contraint d'accomplir sa dévaluation quelques jours après sa constitution. Ces genres de mesures sont cependant éminemment criticables car elles sapent la morale économique de tout un pays : on dit que l'exemple doit venir d'en haut et en ce qui concerne le respect des contrats plus que dans tout autre domaine. Ces mesures sont encore plus criticables quand elles sont prises à l'égard de créanciers étrangers comme cela a été le cas en Allemagne : quelle croyance peut-on avoir à l'étranger dans la possibilité de traiter avec les ressortissants d'un pays donné lorsqu'on s'est vu contraint d'accepter des accords dans le genre de ceux de Stillhalte ? Mais les gouvernements qui sont ainsi intervenus ne doivent pas toujours être tenus pour responsables. C'est le manque de prévoyance des dirigeants des grandes banques, leur absence de clairvoyance dans le domaine des risques, leur goût orienté vers les opérations spéculatives qui ont fait d'eux les grands fautifs. Il est en tous les cas certain qu'en Belgique, par exemple, le Ministère de M. de Brocqueville qui avait été porté au pouvoir par les banques, et celui de M. Theunis, « les cabinets de banquiers » comme ils furent appelés à l'époque, par le manque d'énergie dont ils firent preuve à l'égard des grands établissements financiers, doivent être considérés comme plus responsables de la dévaluation que le Ministère de M. Van Zeeland qui trouva, à son arrivée au pouvoir, une situation telle qu'il n'y avait plus autre chose à tenter. M. Van Zeeland fit la dévaluation mais, plus clairvoyant en cela que ceux qui voyaient, en elle, un panacée et, après elle, un renou-

veau économique, il déclarait à la Chambre : « Afin de conjurer de plus grands maux, le gouvernement vous invite à le suivre dans une nouvelle dévaluation ». C'est la seule justification de ce genre d'interventions : elles constituent un mal destiné à en éviter de plus grands.

2. — LES MESURES D'ASSAINISSEMENTS

Le problème de l'assainissement réside dans la recherche d'une méthode pour résorber les pertes ; toute sa difficulté provient de ce que par suite de l'intensité de la crise, les bilans des banques ont laissé apparaître des pertes considérables, des comptes débiteurs gelés et un portefeuille de titres impossible à négocier et laissant par suite de fortes moins values.

En Allemagne, devant l'énormité des pertes, un remaniement complet des bilans a été impossible à éviter : le gouvernement en a fait les frais et cela s'est traduit par une étatisation indirecte du système bancaire et par de lourdes charges dans un budget déjà en déséquilibre. Toutefois à cause de la carence des capitaux privés, il semble qu'il aurait été difficile au gouvernement d'agir autrement. On peut seulement lui reprocher d'avoir opéré ce remaniement trop tôt puisqu'il a dû être suivi de nouveaux assainissements et surtout d'avoir favorisé des méthodes, telle que la publication directe du bilan épuré, sans possibilité de comparaison avec l'ancienne situation, qu'on ne peut guère qualifier de très correctes, du point de vue financier.

Le plus souvent les gouvernements se sont trouvés devant la situation suivante : il n'y avait pas de pertes à proprement parler mais plutôt une éventualité de pertes.

Celles-ci seraient apparues aux bilans des banques si l'on avait réestimé certaines créances gelées à leur valeur véritable, ou certains titres à leur prix de négociation. De là est venue l'idée de tenter d'éviter de faire apparaître ces pertes en permettant aux banques de continuer à porter ces différents postes d'actif pour leur valeur nominale : pour cela il a été procédé à la création d'instituts nouveaux ou à l'extension de l'activité d'instituts déjà existants qui devaient servir de « tampons », si l'on peut s'exprimer ainsi. L'idée était ingénieuse mais portait en elle-même sa condamnation : elle consistait à vouloir affirmer qu'une créance, par le seul fait qu'elle change de mains, retrouve sa valeur perdue ! Du côté des banques, il n'y avait pas de difficulté : les banques allemandes remplacent à l'actif de leur bilan une créance gelée ou un titre difficilement négociable par une créance à l'encontre de la DEFI ou de la TILKA, créance qui peut être estimée saine ; les banques belges se voient attribuer des obligations émises par la Société Nationale de Crédit à l'Industrie et les établissements italiens reçoivent même en moyen de paiements liquides la contre valeur des titres dont ils sont encombrés. Mais si nous regardons maintenant la question du point de vue où se trouvent placés les Instituts, nous voyons surgir la difficulté : au passif de l'Institut va figurer une dette à l'égard des banques égale à la valeur nominale des éléments repris et à l'actif une créance ou des titres qui devront être portés pour une valeur égale sans quoi l'opération se traduirait immédiatement par un déficit. Mais alors il a été nécessaire d'accorder aux instituts quelques compensations destinées à assurer un équilibre moins factice : pour la DEDI par exemple, il a été stipulé que les banques

devraient reprendre après cinq ans les avoirs cédés au cas où ils n'auraient pas été négociés entre temps et le problème se trouve seulement différé, il n'est pas solutionné : si évidemment pendant ce laps de temps la situation s'améliore, les avoirs cédés pourront être repris par le public, c'est-à-dire par l'épargne ; mais si la crise sévit encore, comment les banques pourront-elles reprendre des avoirs qui avec le temps, se seront sans doute encore plus dépréciés et comment pourront-elles les amortir, sans être de nouveau placées dans une situation aussi dangereuse qu'au point de départ ? En ce qui concerne la TILKA, on s'en tire par un escamotage pur et simple : la banque ne fait pas figurer de mention spéciale en regard de ses créances contre cet institut ; celui-ci est créé sous la forme d'une association et n'est pas contraint de publier un bilan. Il est vrai qu'en contre-partie, l'amortissement des créances était prévu en vingt-cinq années. En Belgique l'obligation qui était imposée à la Société Nationale de Crédit à l'Industrie de faire figurer à son bilan les créances cédées pour leur valeur normale, l'a placée devant le dilemme suivant : ou publier un bilan qui ne serait pas sincère, ou effectuer un tri sévère des créances qui lui étaient offertes. Elle a opté pour la seconde alternative, n'acceptant que de bonnes créances, ce qui réduit dans des proportions considérables l'efficacité de la mesure prévue, puisque les établissements financiers conservent les créances moins bonnes, dont ils se seraient le plus volontiers débarrassés et qui continuent à grever lourdement leur activité.

Qui d'autre part souscrit le capital des instituts ainsi créés ? La réponse est presque toujours la même : pour une partie l'Etat et les établissements officiels ou semi-

officiels, d'autre part les banques même qui ont besoin de secours. Pour la TILKA, pour la DEFI, pour l'Instituto Mobiliare Italiano, il en est ainsi. Seule la Société Nationale de Crédit à l'Industrie échappe à cette règle, car les arrêtés royaux d'août 1934 ne l'ont pas créée, ils n'ont fait qu'élargir le champ de son activité. Or si les banques souscrivent, cela exige d'elles un décaissement, juste au moment où le but à atteindre est de renforcer leur liquidité. Pour diminuer le montant à verser il est évidemment facile de prévoir que le capital ne sera pas entièrement libéré immédiatement. D'autre part, pour que l'opération soit avantageuse, il est le plus souvent prévu un certain rapport entre le montant des souscriptions des banques et leur possibilité de recours aux facilités qui leur sont accordées par l'institut. Pour la DEDI, pour l'Instituto Mobiliare, ce rapport sera de un à dix, pour la TILKA il est moins strictement fixé : il est seulement stipulé qu'il en existera un entre la souscription et le total des créances cédées. Pour la Société Nationale de Crédit à l'Industrie, le montant des obligations à émettre en contre-partie des créances est limité à deux milliards — chiffre nettement supérieur au capital de l'Institut. L'avantage pour les banques devient alors très clair : elles peuvent assainir leur bilan d'éléments d'actif d'un montant nominal très supérieur à leur souscription. Mais pour l'Institut cette tolérance constitue un grave inconvénient car son capital ne suffit plus à lui donner une assise suffisante, malgré les garanties accessoires qui, en général, lui ont été accordées ; création d'un fonds de garantie ou d'amortissement alimenté par des versements des banques ; solidarité plus ou moins poussée des banques envers lui en cas de défaillance de l'une d'elles. Aussi l'Etat est à

nouveau obligé d'avoir un rôle actif, soit en alimentant de ses deniers un fonds de garantie supplémentaire, comme cela s'est fait pour la DEDI, soit en accordant sa garantie aux obligations émises, comme dans le cas de la Société Nationale pour le Crédit à l'Industrie, ou une garantie éventuelle, ce qui est déjà moins grave, surtout si l'on peut éviter d'y avoir recours, comme dans le cas de l'Instituto Mobiliare Italiano. D'incidence en incidence, l'on s'aperçoit que si la perte doit être un jour définitivement absorbée, c'est à l'Etat qu'une fois de plus il appartiendra d'en assumer la charge et c'est sans doute là la critique la plus grave que l'on puisse adresser à ces instituts.

3. — LES MESURES PRISES

POUR INSUFFLER DE NOUVEAUX MOYENS DE CREDIT DANS L'ECONOMIE NATIONALE

Les gouvernements dans leur tentative d'insuffler de nouveaux moyens de crédit dans l'économie nationale, sont partis de la constatation suivante : au début du siècle, le crédit à court terme était presque toujours accordé par les banques au moyen de l'escompte du papier de commerce ; les industriels ou les commerçants tiraient sur leur clientèle qui acceptait, puis ils présentaient les traites ainsi créées à l'escompte, dans les établissements avec lesquels ils travaillaient en compte-courant. Si ceux-ci, à leur tour, avaient besoin de disponibilités, ils faisaient figurer leur endos sur le papier commercial et le réescomptaient à l'institut d'émission. Les traites portaient au minimum trois signatures, celle du tireur, celle du tiré et celle de la banque. De là l'existence dans les

statuts de toutes les banques d'émission de la condition de l'existence des trois signatures pour l'admission au réescompte. Mais depuis le début du siècle, les banques ont été amenées à répandre de plus en plus le crédit à court terme par le canal de la faculté de découvert en compte courant. Celle-ci offre une souplesse plus grande et permet d'accorder un crédit à une société manquant momentanément de trésorerie et n'ayant pas de papier commercial à fournir pour alimenter au moyen de l'escompte ; mais ses dangers, nous l'avons vu, sont considérables. Quoi qu'il en soit cette formule est entrée tout à fait dans les mœurs bancaires et même après le danger qu'elle a fait courir aux banques, elle ne peut être déracinée.

La faculté de découvert peut être mobilisable, si cela est prévu dans le contrat d'ouverture de crédit, par souscription d'un billet par le bénéficiaire à l'ordre de la banque créancière. Mais ce billet ne portera que deux signatures et ne pourra être admis au réescompte de l'institut d'émission. Aussi l'idée s'est fait jour dans différents pays de créer un nouvel organe qui s'interposera entre les banques et la Banque Nationale et fournira la troisième signature demandée. C'est ainsi qu'ont été créés en Allemagne la Diskont Kompagnie et en Belgique l'Institut de Réescompte et de Garantie. En Allemagne la création de l'Akzeptbank répond à un besoin un peu différent, celui de réorganiser le marché des acceptations, détruit par la disparition des crédits étrangers qui étaient octroyés surtout sous forme de crédits par acceptation.

Que l'Etat intervienne dans le domaine du crédit, c'est déjà discutable quoique cadrant assez bien avec les théories politiques en vigueur dans les pays qui nous inté-

ressent. Mais la tendance à multiplier les Instituts officiels ou semi-officiels est franchement mauvaise: de deux choses l'une, ou ils feront des bénéfices et ce ne peut être qu'au dépend des banques qui ont déjà vu la marge de leurs bénéfices se réduire dans des proportions considérables, si ce n'est même disparaître, ou ils seront en pertes et, en définitive, qui sera chargé de les supporter ? C'est une fois de plus l'Etat.

Il semble qu'il aurait été beaucoup plus simple d'apporter une modification aux statuts des banques d'émission : le réescompte du papier à deux signatures étant devenu nécessaire, il n'y avait qu'à les autoriser à le pratiquer. L'on aurait pu prévoir ce réescompte de la façon suivante: dans leur cote auprès de l'Institut d'Emission, les banques auraient eu la possibilité de faire figurer une proportion donnée de papier à deux signatures. Cette proportion aurait pu, entre certaines limites, être à la discrétion des banques centrales qui auraient agi, en la faisant varier, d'une façon directe sur la politique du crédit à court terme des banques du pays.

Il faut cependant noter que la création de l'Institut Mobiliare par le gouvernement italien marque un stade nouveau dans l'évolution du crédit industriel à court terme. Il est purement et simplement monopolisé entre les mains de cet organisme semi-officiel : c'est la porte ouverte à la nationalisation du crédit. Par contre la loi italienne a été la seule à prévoir qu'en contre-partie du crédit accordé, il serait émis des obligations dans le public. Il faut voir là un retour vers la saine conception du crédit industriel : celui-ci est forcément plus ou moins immobilisé et il faut qu'il soit alimenté non par des dépôts à court terme, destinés à la consommation immédiate, mais

par l'épargne qui doit s'investir dans l'industrie. L'épargne qui a eu à souffrir fortement de la crise est encore craintive, elle se cache ou se dérobe. Le gouvernement a voulu lui donner confiance ; le public thésaurise et comme il a vu le cours des actions s'effondrer en Bourse, il n'est pas encore prêt à en souscrire de nouvelles. Aussi l'Etat lui propose-t-il des obligations qui ont toujours présenté davantage le caractère de placements de « père de famille » que les actions, soumises à plus d'aléas. Pour l'inviter à souscrire, en cas de besoin, il prévoit qu'il lui sera possible d'accorder sa garantie aux obligations ainsi émises. Il y a là une tentative intelligente pour remplacer le circuit naturel par un circuit artificiel, peut-être, mais qui a le mérite, cette fois, d'être sain.

D'une façon générale la plus grande critique que l'on puisse faire aux interventions gouvernementales est qu'elles ont émoussé le sens de la responsabilité des dirigeants des établissements de crédit. Ils ont côtoyé l'abîme mais, grâce à l'Etat, il n'y sont pas tombés. Peut-être à cause de cela, la leçon n'a-t-elle pas été assez dure et il est à craindre que, dans de pareilles circonstances, ils ne retombent dans de semblables errements. C'est pourquoi, dans la plupart des pays, des lois ont édicté des mesures de contrôle pour éviter semblable danger. Le contrôle des banques fera l'objet de la seconde partie de cette étude.

Le chapitre I sera consacré au contrôle en Allemagne.

Le chapitre II au contrôle en Belgique.

Le chapitre III au contrôle en Italie.

Dans un chapitre IV nous tenterons de dégager un enseignement de l'exposé des mesures prises dans ces différents pays.

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE I

Le contrôle des Etablissements de crédit en Allemagne

Après l'enrayage du système de crédit, le 12 juillet 1931, et les interventions diverses du gouvernement qui en furent les conséquences, l'opinion réclama des moyens de surveillance et de contrôle nouveaux de l'Etat sur les banques. Le gouvernement, pour lui donner satisfaction, s'appliqua, en hâte, à prévoir le retour d'événements aussi désastreux par une législation, que la rapidité même avec laquelle elle fut promulguée, contraignit à être assez vague ; d'ailleurs elle prévoyait surtout des mesures d'un caractère tout transitoire.

Dès le 5 août, le Chancelier communiquait officiellement que des mesures allaient être mises à l'étude en matière de trafic bancaire. Le 19 août, une commission de neuf techniciens, chargée par le gouvernement du Reich d'étudier ces problèmes, se réunissait pour la première fois sous la présidence du Chancelier. Ses travaux aboutirent à l'ordonnance du 19 septembre 1931 qui comprenait trois parties : la deuxième, qui seule nous intéresse, établissait un contrôle des banques. Ce contrôle n'allait pas aussi

loin que l'auraient désiré les socialistes, qui voulaient une main-mise beaucoup plus étroite du gouvernement sur le système bancaire. La Commission ne fut pas d'accord pour aller si loin, jugeant fort sagement que le temps lui manquait pour jeter les bases d'une réforme de grande envergure.

L'Ordonnance du 19 septembre 1931

Ce qui est caractéristique dans cette ordonnance, c'est la création d'un organe de contrôle dont les fonctions sont très peu précises. Le contrôle ainsi établi pourra être souple et s'adapter assez facilement aux circonstances présentes. En conséquence, il ne devra pas durer plus longtemps que ces circonstances elles-mêmes.

Il est institué auprès de la Reichsbank un office des banques (Kuratorium für das Bankgewerbe) composé du président de la Reichsbank, en qualité de président, du secrétaire d'Etat au ministère de l'Economie du Reich, du secrétaire d'Etat au ministère des Finances, d'un membre du Directoire de la Reichsbank nommé par le Président de la Reichsbank, enfin du Commissaire du Reich pour les banques, nommé par la Président du Reich après accord avec le président de la Reichsbank. L'Office des Banques est placé sous l'autorité du Ministère de l'Economie ; il est chargé de donner les directives au Commissaire qui est, en quelque sorte, son agent d'exécution. « Sa création, déclare
« l'ordonnance, a pour but de permettre au gouvernement
« et à la Reichsbank d'être informés constamment, et
« mieux que par le passé, de l'état des affaires bancaires
« et du crédit en Allemagne, et d'exercer une influence
« sur la politique bancaire et du crédit en Allemagne, du
« point de vue de l'économie générale »,

Le Commissaire a des attributions très étendues que l'ordonnance n'a pas précisées dans le détail : pour que son action soit efficace il faut tout d'abord qu'il puisse avoir une idée nette et complète de la situation des banques, aussi celles-ci sont tenues de lui communiquer toutes les informations qu'il jugera nécessaires de connaître. Le commissaire peut, pour obtenir les renseignements dont il a besoin, entrer en contact aussi bien avec les organes statutaires des banques qu'avec les divers départements intéressés : il peut, entre autre, assister aux assemblées générales et aux séances des organes administratifs et même en exiger la convocation ainsi qu'appliquer des amendes disciplinaires aux propriétaires et directeurs de banques.

Des pouvoirs aussi larges et aussi vagues étant attribués au Commissaire, il reste à savoir l'usage qu'il devait en faire. Deux voies lui étaient offertes : soit de contrôler chaque opération des banques, soit de leur indiquer seulement les principes qu'elles auraient à suivre dans leurs rapports entre elles et avec le public. Si la première voie était choisie, le commissaire des banques aurait dû s'entourer d'un grand nombre de fonctionnaires. Evidemment, il avait été prévu que les banques rembourseraient au Reich les frais de fonctionnement du Commissariat et il n'y aurait pas eu là une charge nouvelle pour l'Etat, mais vu la situation des banques, il aurait été difficile de leur faire supporter le fardeau des traitements de tout un nouveau cadre de fonctionnaires. D'autre part, les banques auraient perdu toute leur indépendance et l'on se serait rapproché, par un chemin détourné, de la solution préconisée par les socialistes.

Le commissaire s'engagea résolument dans la seconde

voie : fort sagement il ne s'entoura que de quelques collaborateurs, utilisant pour beaucoup de travaux, les organes existants de la Reichsbank comme, par exemple, ses services de statistiques. Il évita également d'enquêter dans certains domaines où la Reichsbank avait déjà commencé à travailler : citons la question des dettes étrangères et du commerce des devises.

Quelle fut la tâche accomplie par le Commissaire? Tout d'abord une constatation s'imposait : les crédits accordés aux petites et aux moyennes entreprises s'étaient avérés moins dangereux que ceux ouverts aux grandes industries et aux trusts ; au moment de la débâcle le pourcentage des pertes sur les crédits accordés aux petites entreprises avait été nettement plus faible. Cependant les banques, et on le leur reprochait vivement, avaient toujours accordé beaucoup plus aisément des facilités aux groupes puissants sans se rendre compte du danger qu'elles couraient par la diminution de la division de leurs risques. Le Commissaire poussa les banques à une politique de crédit plus libérale à l'égard des petites entreprises.

Il apparaissait ensuite que le nombre d'agences et de succursales des grands établissements était beaucoup trop élevé, en raison des circonstances. Il atteignait 816 en 1929 pour les grandes banques de Berlin et 792, après la fusion de la Deutsche Bank avec la Diskontogesellschaft. Ce chiffre peut ne pas paraître très considérable en regard du nombre des succursales des grandes banques de dépôts anglaises. Mais il faut tenir compte de la masse beaucoup plus grande des capitaux à faire travailler en Angleterre et du fait que l'utilisation courante de la banque par le particulier est bien plus répandue en Angleterre qu'en Allemagne. Le Commissaire du Reich essaya de limiter le

nombre de ces succursales. D'ailleurs, c'est à ce moment que se place l'assainissement des banques que nous avons étudié plus haut et ses efforts furent facilités par les fusions bancaires que le gouvernement imposa aux banques. Le nombre des succursales et agences put être réduit à 729 en 1932 et à 687 au milieu de 1933. Le Commissaire des banques était d'avis qu'une seule grande banque devait entretenir une succursale dans une ville de moins de 100.000 habitants et il aurait voulu ne laisser subsister que la succursale de celle qui aurait le plus d'engagements dans cette ville. Dans ce domaine, il ne réussit guère, parce que les difficultés s'élevèrent sur l'estimation de la valeur des actifs à céder par la banque fermant sa succursale à celle qui conservait la sienne : en ce qui concerne, par exemple, les débiteurs cédés, la première les estimait à leur valeur nominale, la seconde jugeait qu'il y avait lieu de prévoir des abattements. C'est seulement un peu plus tard, après l'enquête bancaire de 1933, sur laquelle nous reviendrons plus loin, que des résultats tangibles purent être obtenus sur ce point, lorsque la Deutsche Bank und Diskontogescellschaft, la Dresdner et la Commerz conclurent un accord par lequel elles s'engagèrent à se transmettre leurs succursales dans 21 localités.

Le Commissaire dut intervenir aussi pour régler la concurrence entre les banques et leurs relations avec leurs créanciers et débiteurs ; sa tâche, en cette matière, fut précisée par l'ordonnance de détresse du 8 Décembre 1931 qui devait aboutir à une réduction forcée des taux d'intérêts en vigueur. Le Commissaire était invité à fixer lui-même les intérêts payables par les banques à leurs déposants et à elles par leurs débiteurs, si un accord n'intervenait pas avant le 31 décembre 1931. Des négociations

furent entreprises sous les auspices du Commissaire et aboutirent à un double accord, que celui-ci ratifia et qui fut mis en vigueur le 12 janvier 1932.

Les intérêts payables aux déposants furent établis par le Commissaire sur la base du taux d'escompte de la Reichsbank, les intérêts payables aux dépôts à vue étant fixés à 1 %, ceux sur les dépôts d'épargne à 3 1/2 % et ceux sur dépôts à échéances fixes s'échelonnant de 3 1/4 jusqu'à 4 %. Ces taux furent atteints graduellement et si l'on se souvient de ceux en vigueur en 1929, l'on peut se rendre compte de la diminution obtenue.

Le Commissaire régla également les taux d'intérêts portés par les prêts consentis par les banques : ils furent fixés le plus souvent à 1 % au-dessus du taux de l'escompte de la Reichsbank, des commissions diverses venant s'y ajouter.

Les taux d'intérêts se trouvant ainsi uniformisés, un des facteurs de la concurrence entre banques se trouvait supprimé. Ce n'était d'ailleurs pas un mal, car c'est la concurrence effrénée que s'étaient faites les banques dans les dernières années qui avait contribué à les mettre dans une situation si difficile. D'ailleurs, la concurrence entre les banques n'avait plus de raison d'être puisque, nous l'avons vu, l'Etat était devenu, en fait, leur propriétaire à toutes.

Toutes les mesures prises par le Commissaire, dans le domaine du contrôle des banques, avaient pour but de faire évoluer, dans une direction donnée, certaines de leurs caractéristiques. Mais une fois ces résultats obtenus, il fallait que celles-ci deviennent définitives et que les banques, à la première occasion, ne puissent revenir à leurs errements passés ; le contrôle dynamique devait être remplacé par un contrôle statique. Dès le début de

l'été 1933, une enquête fut prescrite pour fixer des bases solides à une série de mesures destinées à assurer un contrôle des banques qui serait établi avec précision et d'une façon définitive. Elle fut d'abord commencée sous l'égide du Kuratorium des banques, puis une commission fut nommée, qui avait à sa tête le Docteur Schacht et qui tint sa première séance officielle le 6 septembre 1933. La première séance officielle eut lieu le 21 novembre et les débats furent ouverts par le Docteur Schacht en personne. Comme thème de discussion il proposa les rapports entre l'Etat et les banques. Si l'on se souvient que l'année 1933 avait vu le triomphe du national-socialisme, l'application intégrale des doctrines économiques du parti aurait dû aboutir à une étatisation complète des banques. Les membres de la commission se montrèrent très rapidement d'avis fort différents sur ce point : le professeur Bente, par exemple, défendit la thèse de l'étatisation tandis que le banquier Ubrig, président du conseil de la Deutsche Bank und Diskontogesellschaft, soutenait la thèse contraire avec à ses côtés le banquier Von Moller.

La question des rapports des banques et de l'Etat dans le domaine théorique devait servir de base aux études de la commission, mais dans le domaine pratique un autre problème se posait, celui que nous avons vu surgir au premier plan à chaque tournant de l'histoire bancaire allemande de ces dernières années : le problème de la liquidité. A la fin de l'année 1933 la presse fit paraître un tableau donnant la situation de 5 grandes banques allemandes en cours de l'année qui venait de s'écouler, que nous reproduisons ci-après :

66 L'ASSAINISSEMENT ET LE CONTROLE DES BANQUES

ACTIF (en millions de Reichsmarks)	31 Mars	31 Août	30 Sept.	31 Oct.
Encaisse et avoirs dans les banques de compensation et d'émission	187	136	167	138
Avoirs dans les autres banques	229	192	203	185
Traites et Bons du Trésor	1662	1664	1610	1689
Avances sur marchandises	920	674	642	631
Avances sur titres	30	26	27	25
Avances diverses	4403	4111	4128	4135
PASSIF				
Capital	512	442	442	442
Réserves	115	100	100	100
Dépôts	6056	5736	5734	5746
Crédits à la clientèle dans d'autres banques	1049	752	702	684
Acceptations	734	710	726	749
Engagements à long terme	128	128	128	128

Le faible pourcentage des liquidités réelles par rapport à l'ensemble des créiteurs est évident. Si l'on met en regard les totaux correspondants aux 2 postes du passif envers les tiers (Dépôts ; crédits à la clientèle dans d'autres banques) et les avoirs certainement liquides (encaisse et avoirs dans les banques de compensations et d'émission) on obtient le tableau suivant :

	Créiteurs	Liquidités	Pourcentages
31 mars 1933	7105	187	2,6
31 août	6488	136	2,2
30 septembre	6436	167	2,6
31 octobre	6430	138	2,1

Aucune amélioration ne s'étant produite sur ce point au cours de l'année 1933, il apparut nécessaire de porter le taux de liquidité des banques à 10 % environ et de prendre des mesures pour que ce taux devienne un minimum au-dessous duquel les banques ne devraient pas retomber.

Les débats de la commission mirent également en évidence la nécessité de donner une publicité plus grande aux opérations bancaires afin de mieux préserver les intérêts des épargnants. La commission poursuivit ses travaux pendant près d'un an. Ils furent marqués par la lutte continue entre le Docteur Schacht, partisan d'un contrôle des banques sans étatisation, et des éléments plus avancés, comme les partisans du front du Travail, représentés par le Docteur Ley et du front des Paysans dont le porte-parole était le Docteur Darré.

Le Docteur Schacht eut, à plusieurs reprises, l'occasion d'affirmer ses théories dans le domaine bancaire et entre autre, lors d'un discours qu'il prononça à Kiel au début de l'année 1934 : prenant tout d'abord rigoureusement parti pour les idées nationales socialistes, il s'efforça cependant de faire entrer ses idées personnelles dans le cadre de l'idéologie du parti, témoin les paroles suivantes :

« L'objectif immédiat et pratique d'une réforme bancaire ne doit point tendre à remplacer une forme d'organisation par une autre, mais à réformer la mentalité elle-même et à modifier l'attitude des dirigeants à l'égard de l'Etat et de la collectivité nationale. Le national-socialisme est une mentalité profonde, dont les chefs responsables de l'organisation de la monnaie, du crédit et de la banque doivent se pénétrer. La question de savoir si l'Allemagne aura une organisation bancaire étatisée ou aménagée suivant les principes de l'économie

« privée, n'est que d'une importance secondaire ; ce qui est décisif, c'est qu'elle ait un système national-socialiste. » Ces paroles fort habiles faisaient glisser la question de la réforme bancaire du terrain économique et politique sur un terrain psychologique. C'était ouvrir la voie à un compromis qui pourrait cependant se réclamer des théories nationales-socialistes les plus pures. Après cet exposé, M. Schacht prit, dans son discours, la défense du capital, du prêt et de sa rémunération qui est légitime, disait-il. Après avoir examiné les causes et les conséquences de la situation difficile des banques à un moment donné, il aboutit à la conclusion qu'il était nécessaire de les surveiller particulièrement au moment de leur création ou de leurs transformations (fusion, établissements de succursales) et il pronait en particulier le système de l'autorisation préalable.

La lutte, au sein de la commission devint plus farouche et à plusieurs reprises courut le bruit de la démission du Docteur Schacht et d'un triomphe de ses adversaires du front paysan et du front du travail. Mais il n'en fut rien : au contraire, le Docteur Schacht fut nommé ministre de l'Economie Publique et grâce à l'appui du Führer, il triompha. Les travaux de la commission firent l'objet d'un rapport qui fut présenté par le Docteur Schacht au Führer lui-même, à fin novembre 1934. Nous n'insisterons pas sur le contenu de ce rapport puisque les suggestions qu'il contenait furent reprises dans la loi du 5 décembre 1934 dont nous allons donner ci-dessous une analyse détaillée, nous réservant de nous en référer à l'occasion au rapport qui indique dans quel esprit et dans quel but les mesures qui suivent ont été prises.

*Loi du 5 décembre 1934 relative au système bancaire**Des entreprises soumises à la loi.*

La loi débute par deux articles qui prévoient quels seront les assujettis : « sont soumises à la présente loi « toutes les entreprises adonnées à l'intérieur aux opérations de banque ou de caisse d'épargne (institutions « de crédit) ». Puis suit la liste des transactions qui rentrent dans la catégorie des opérations de banque ou de caisse d'épargne ; ce sont :

la prise en charge et la remise de sommes d'argent, que ces opérations donnent lieu ou non au décompte d'intérêts ;

l'acquisition et la vente des valeurs mobilières pour le compte d'autrui ;

les opérations de dépôts, l'octroi de cautions en tant qu'il ne s'agit pas d'opérations effectuées par les entreprises d'assurances.

Pour éviter que cette liste ne puisse être considérée comme limitative il est stipulé « que le gouvernement du Reich pourra désigner d'autres catégories d'opérations « dont l'exercice par une entreprise permettra de considérer cette dernière comme un établissement de crédit « au sens de la présente loi ». En cas de doute sur le caractère d'une entreprise ou de certaines opérations, c'est au Commissaire du Reich pour l'organisation du crédit de décider si l'entreprise doit ou non être considérée comme un établissement de crédit. De plus, et cette fois avec l'assentiment du gouvernement, il pourra « autoriser des exceptions dans des cas particuliers ou pour des catégories déterminées d'opérations ».

Cependant il existe certaines institutions auxquelles la loi n'est pas applicable, ce sont :

- a) la Reichsbank ;
- b) la Deutsche Golddiskontobank ;
- c) les Postes du Reich ;
- d) les entreprises de logement qui effectuent certaines opérations de prêts ;
- e) les entreprises adonnées aux opérations de prêts sur gages.

Des autorisations et déclarations.

Les articles 3 et suivants soumettent les banques à une autorisation préalable, exigée pour éviter, comme le disait le rapport « toute extension effectuée sans méthode et tout encombrement en ce qui concerne les banques, ce qui ne manquerait pas d'avoir les conséquences les plus néfastes sur la centralisation des capitaux et la répartition du crédit ».

C'est le Commissaire du Reich qui est compétent pour accorder l'autorisation et toutes les institutions de crédit sont soumises à la nécessité de l'obtenir. L'autorisation préalable est également obligatoire dans les cas suivants :

- a) pour les institutions de crédit intérieures, lorsqu'elles veulent ouvrir des agences, des caisses de dépôt, des succursales, des bureaux de versements et de paiement de toute nature en Allemagne ou à l'étranger ;
- b) pour les institutions de crédit étrangères, lorsqu'elles veulent ouvrir des agences en Allemagne.

Le réseau, on le voit, est extrêmement serré et dorénavant le moindre changement dans l'existence des

banques, du moins dans le sens de leur extension, est soumis au contrôle officiel.

Mais le Commissaire du Reich n'est pas laissé libre dans son appréciation quant à la délivrance de l'autorisation. Il ne peut la refuser que si les dirigeants ne sont pas honorables ou compétents ou ne justifient pas de qualités suffisantes pour assurer le fonctionnement de l'établissement, ou bien lorsque les besoins locaux ou de l'ensemble de l'économie ne paraissent pas la justifier, ou bien encore — et cela s'applique aux sociétés étrangères — lorsque l'entreprise ne dispose pas en Allemagne des moyens nécessaires à son exploitation.

L'autorisation accordée ne l'est pas à titre définitif : le Commissaire tout d'abord, la retirera s'il a été induit en erreur : « si l'autorisation a été obtenue grâce à des indications fausses ou par des manœuvres dolosives » ou si, après coup, il s'aperçoit que les directeurs n'offrent pas de garanties suffisantes ou que l'établissement lui-même ne présente pas suffisamment de sécurité pour l'épargne, ou, ce qui est plus grave, car cette prescription peut être interprétée de façon à servir à des fins politiques, « si l'établissement de crédit porte préjudice à des intérêts généraux importants ». Toutefois, le Commissaire, avant de retirer l'autorisation, et cela pour restreindre un peu ses pouvoirs, devra donner à l'établissement de crédit la « possibilité de se faire entendre ».

Mais une fois le principe du retrait de l'autorisation établi, il reste encore à prendre des mesures pour arriver à liquider l'exploitation. Là encore c'est le Commissaire qui intervient.

Lorsque l'établissement de crédit a obtenu l'autorisation soit pour sa création, soit pour son extension, il n'est pas

encore quitte avec le contrôle et les modifications secondaires dans son organisation ne sont pas libérées de toute entrave : tout changement dans la personne des directeurs, les modifications du capital, les projets de fusion avec un autre établissement de crédit, la cessation de l'exploitation ou la fermeture de succursales devront être déclarées au Commissaire du Reich ou à tout service désigné par celui-ci pour le remplacer. Dans un autre domaine, les banques sont également tenues de faire des déclarations : en ce qui concerne certains clients débiteurs. Le législateur est parti de la constatation suivante : les gros crédits sont dangereux mais il est parfois impossible de ne pas en accorder ; aussi faut-il qu'ils soient connus d'un organe centralisateur pour éviter qu'une entreprise obtienne de fortes avances dans différents établissements et risque, en cas de faillite, de devenir un nouvel élément perturbateur du système bancaire. Aussi est-il prévu « que les établissements de crédit sont tenus de déclarer au Commissaire du Reich, le premier du mois suivant au plus tard, le nom ou la raison sociale de ceux de leurs clients débiteurs dont la dette totale envers eux a excédé la somme d'un million de Reichsmarks au cours du mois ». Le Commissaire, lorsqu'il possède ce renseignement, peut en faire part aux divers établissements où la même société est débitrice, ce qui permet de pallier au danger signalé ci-dessus, les banques étant alors à même de prendre les mesures nécessaires pour diminuer, dans de justes proportions, les crédits accordés.

Mais ces autorisations et déclarations constituent un fardeau pour les sociétés qui y sont assujetties. « Aussi est-il nécessaire, dit le rapport, de les protéger contre la concurrence des entreprises qui, sans être réellement des

instituts de crédit, en prennent l'apparence », et l'usage des appellations de « banque », « banquier » qui pourrait tromper le public est réservé aux entreprises qui en ont obtenu l'autorisation. Si une société, inscrite au registre de commerce, emploie sans autorisation l'une de ces désignations, le Tribunal de Commerce devra l'inviter à cesser de l'employer, sous peine d'une amende disciplinaire dont le montant est fixé à 1.000 marks au maximum.

Nous voyons dans la série de ces prescriptions apparaître nettement l'idée que le métier de banquier doit s'exercer dans le cadre de l'activité nationale et pour le bien commun et qu'il appartient au gouvernement de veiller à ce qu'il en soit bien ainsi, quitte à protéger ensuite les entreprises qui se sont soumises à ces règles contre la concurrence de celles qui auraient tenté d'y échapper. Les mesures qui suivent dans la loi du 5 décembre relèvent d'un ordre d'idées différent et ont trait à la solvabilité et à la liquidité des banques.

De la solvabilité et de la liquidité des banques.

La totalité des engagements d'un établissement de crédit « ne peut excéder, déduction faite des fonds liquides, un multiple du capital propre responsable ». Font partie des engagements :

- a) les dépôts en espèces ;
- b) les dépôts d'épargne ;
- c) les avoirs en comptes-courants de la clientèle ;
- d) les crédits utilisés par la clientèle chez des tiers ;
- e) les engagements des comptes « Nostro » ;
- f) les acceptations.

Quant au capital propre, c'est en ce qui concerne les

sociétés par actions, le capital versé augmenté des réserves et diminué des pertes. Dans les réserves ne sont pas comprises les réserves extraordinaires, les réserves occultes et les provisions diverses.

Les engagements et le capital doivent être dans un rapport donné, qui n'est pas fixé par la loi et c'est à un nouvel organe, l'Office de Contrôle, qu'il appartient de le déterminer. Il n'est d'ailleurs par absolument libre dans cette fonction : la loi prévoit que les engagements pourront atteindre au moins le quintuple du capital propre responsable.

D'autre part, les crédits ouverts par un établissement de crédit à un seul client ne pourront excéder un pourcentage du capital ; là encore nous voyons se manifester le désir du législateur de freiner la tendance des banques à accorder trop facilement de gros crédits, en diminuant la division de leurs risques. Cette fois encore, l'Office de Contrôle fixera le pourcentage. Au cas où un crédit dépasserait la limite fixée, il devra être approuvé par tous les directeurs et signalé au Commissaire du Reich. Cette mesure vient renforcer celle signalée plus haut, rendant obligatoire la déclaration de tout solde débiteur supérieur à un million de Reichsmarks.

De plus le mot « crédit » est entendu dans un sens très large : il embrasse non seulement les découverts mais les garanties et les cautions fournies, pour lesquelles le risque est moins grand, puisqu'elles ne comportent qu'un décaissement éventuel, au cas où il leur est fait appel. Bien plus, sont également considérés comme crédits les participations de l'établissement bancaire dans l'entreprise de son client (elles seront comptées pour la valeur indiquée au bilan), et même les banques ne sont pas autorisées

à défalquer du montant des crédits les sûretés dont ils sont assortis ou le montant de l'avoir de leur client chez elles. Enfin pour la définition du « client » la loi fait preuve aussi de sévérité : sont considérés comme un seul et unique client une société filiale et même toutes les entreprises d'un Konzern. Cette mesure se comprend très bien car, souvent, dans la période qui a précédé la crise, des sociétés avaient créé des filiales dans le seul but d'obtenir une augmentation des moyens de crédit mis à leur disposition ; le banquier, qui voyait dans ses états de risques figurer deux raisons sociales différentes était amené à croire, à tort d'ailleurs, qu'il pouvait mettre à la disposition de ces deux sociétés plus de crédit qu'à celle de la seule maison-mère et qu'il divisait ainsi son risque. En réalité, il n'en était rien car les mêmes personnalités étaient intéressées aux deux affaires et le plus souvent la maison-mère détenait la quasi totalité du capital de sa filiale. Le banquier se croyait garanti, pour la maison-mère par son actif dans lequel figurait le capital de sa filiale et pour la filiale, par ce même capital : les mêmes valeurs gageaient donc deux crédits différents. Au moment de l'écroulement de certaines entreprises ainsi constituées — la défaillance de la maison-mère entraînait généralement celle de sa filiale —, les banques ont eu beaucoup à souffrir de cet état de choses et on comprend le souci du législateur d'en éviter le retour.

Lorsque les établissements accorderont des crédits d'un montant supérieur à 5000 marks, ils devront demander au débiteur de leur faire connaître sa situation économique ou de soumettre son bilan à leur examen. Il est assez curieux de voir figurer dans la loi une prescription de cet ordre ; il semble que cela aille de soi et qu'il n'est vrai-

ment pas nécessaire d'indiquer aux banquiers ce que l'on peut considérer comme l'« a.b.c. » du métier.

Pour les modalités de l'ouverture du crédit, l'ingérence du législateur se fait plus grande. Son regard pénètre à l'intérieur même de l'établissement de crédit et il fixe quelles seront les personnes qui devront collaborer à l'accord définitif : elles sont nombreuses car il faut une décision unanime de tous les directeurs ainsi que l'approbation expresse du conseil de surveillance ou du conseil de gestion. Il en est ainsi même si le crédit doit être ouvert à des directeurs, à des membres du conseil de surveillance ou de gestion, de même qu'à des agents ou employés ; cette extension de la mesure a pour but de lutter contre la tendance des établissements de crédit à accorder trop libéralement des facilités à leur personnel, en spéculant sur l'hypothèse qu'il se libérerait difficilement et qu'il leur serait ainsi attaché. Pour éviter que la loi ne puisse être tournée par l'intervention de personnes interposées, il est prévu que les mesures ci-dessus sont applicables aux conjoints et aux enfants mineurs.

Au cas où des crédits sont ouverts sans que soient accomplis les formalités, les directeurs et les membres du conseil de surveillance ou de gestion sont responsables des dommages qui pourraient résulter de ces opérations. La responsabilité des directeurs est plus large que celle des membres du conseil, car elle joue dans tous les cas, tandis que celle des membres du conseil n'entre en jeu que si l'opération a lieu « à leur connaissance et sans qu'ils s'y opposent ». Il a été estimé à juste titre qu'une ouverture de crédit ne peut échapper à un directeur, qui doit avoir connaissance de tout ce qui se passe d'important dans son établissement, tandis qu'un membre du conseil, qui ne

vient à la banque que lors de réunions périodiques, ne peut connaître certains faits que s'il lui en est fait part, et il aurait été injuste de faire peser sur lui la responsabilité provenant d'un état de choses qu'il peut parfaitement ignorer.

Certains tiers même peuvent faire jouer cette responsabilité : ce sont les créanciers de l'établissement de crédit, dans le cas où celui-ci a suspendu ses paiements. Ils pourront alors se retourner vers les directeurs dont la responsabilité est d'ailleurs limitée dans sa durée : le droit à l'indemnité se prescrit par 5 ans.

Pour que l'action en dommage ne se heurte pas à l'insolvabilité des dirigeants, une retenue est opérée sur leur participation aux bénéfices. C'est l'Office de Contrôle qui est chargé de fixer le pourcentage de cette retenue (qui n'excèdera par 50 %). Les intéressés surveilleront l'emploi de cette retenue et pourront le faire effectuer en valeurs admises pour le placement des deniers pupillaires. Les sommes retenues ou les valeurs acquises garantiront tous les droits à indemnité que l'établissement de crédit aura à faire valoir à leur encontre ; elles leur seront remises après cessation de leur fonction, lorsqu'il leur aura été donné décharge et après qu'un délai d'un an se sera écoulé.

Toutes ces mesures ont pour but de garantir à l'épargne la solvabilité des banques, tandis que celles qui suivent sont destinées à permettre le maintien de leur liquidité ; les banques sont tenues de maintenir une réserve en espèces, composées de leur encaisses et de leurs avoirs auprès de la Reichsbank et des bureaux de chèques postaux, et devant être dans un rapport déterminé avec les engagements tels qu'ils ont été définis plus haut. Ce rapport est fixé par l'Office de Contrôle qui ne devra pas imposer

aux banques un pourcentage obligatoire supérieur à 10 %. Le montant des avoirs de seconde liquidité — c'est-à-dire les effets de commerce réescomptables à la Reichsbank et les valeurs mobilières sur lesquels elle effectue des avances sur titres — doit être également dans un rapport, déterminé avec les engagements et l'Office de Contrôle ne pourra pas exiger que le pourcentage soit supérieur à 50 %.

Toutefois et cela constitue une atténuation de la loi, l'Office de Contrôle aura la possibilité de ne pas appliquer ces prescriptions ou de ne les appliquer que partiellement à certaines catégories d'établissements de crédit.

Les maxima, que l'office ne devra pas dépasser dans la fixation des pourcentages, nous semblent faibles si nous l'interprétons dans l'esprit de la technique bancaire française : évidemment, lorsqu'on est habitué à la lecture des bilans des grands établissements de crédit français qui se proclament fièrement — et peut-être un peu aventureusement — liquides à 100 % — un pourcentage de liquidité de 40 % au maximum est peu de chose mais il faut tenir compte de la structure bancaire allemande dont, comme nous l'avons déjà vu, le manque de liquidité a toujours été le point névralgique.

Pour éviter des immobilisations nouvelles, il y aura lieu également à fixation d'un rapport entre le montant total des actions et parts détenues et les engagements de la Société ; mais cette fois l'Office de Contrôle n'est pas limité dans sa fixation d'un pourcentage par un maximum mais par minimum de 5 %.

Mais il existe une autre façon pour les banques d'investir leurs fonds en les détournant de leur destination normale : elles sont généralement propriétaires des immeubles où elles sont établies et pour inspirer confiance à leur clien-

tèle, tout en leur offrant de plus grandes commodités, elles ont souvent été conduites à y investir des sommes de plus en plus considérables. La loi a voulu freiner cette tendance que la concurrence entre établissements de crédit accentuait encore, chacun désirant être plus somptueusement installé que le voisin pour attirer à ses guichets une couche nouvelle de clients : « La somme résultant des chiffres indiqués au bilan, des investissements effectués par un établissement de crédit en biens fonds, bâtiments et participations permanentes ne peut excéder le capital propre de cet établissement de crédit ». Là encore la loi ne peut que tracer les cadres d'une saine technique bancaire.

Cependant certains fonds déposés dans les banques doivent être soumis à des règles d'emploi particulières : ce sont ceux qui sont versés à des comptes d'épargne, et qui ne sont pas disponibles à vue : leur montant est inscrit sur un carnet et il leur est alloué un taux d'intérêt plus élevé. Au cours de l'enquête de la Commission bancaire, il avait été proposé d'interdire aux banques de recevoir ce genre de dépôts et d'en réserver le monopole aux caisses d'épargne. Mais le public allemand était très habitué à avoir des comptes de ce genre auprès des établissements de crédit et leur suppression aurait pu amener, dans certaines parties du territoire allemand, de graves perturbations. La commission d'enquête renonça à la préconiser mais elle fit remarquer, dans son rapport, que, de même que les fonds déposés à court terme, doivent être employés à faire du crédit à court terme, de même les fonds d'épargne doivent être investis à long terme. En application la loi a prévu diverses mesures à l'égard des dépôts d'épargne qui ont été soigneusement définis : ils sont caractérisés par

l'établissement de livrets ; les remboursements ne peuvent être effectués que sur présentation du livret, qui devra être restitué en cas de remboursement intégral du dépôt ; en conséquence, il est interdit de disposer par chèque, et, également, d'accorder un crédit par inscription d'une somme sur un livret. Le taux d'intérêt alloué devra être indiqué à un endroit visible du livret et ne pourra différer de celui qui aura été fixé par l'Union Supérieure des Banquiers. L'intérêt est décompté, pour les versements effectués avant le 15 du mois, à partir du premier jour du mois suivant et, pour les versements faits au cours de la dernière moitié du mois, à partir du 15 du mois suivant. Pour obtenir une plus grande stabilité du montant des fonds d'épargne, qui devront faire l'objet de placements spéciaux de la part des banques, et pour éviter leur brusque reflux en cas de crise ou de menace quelconque venant entamer la confiance du public, il ne peut être prélevé sans préavis plus de 300 Reichsmarks par livret et par mois ; l'Office de Contrôle est chargé de fixer les délais de préavis nécessaires pour effectuer un prélèvement plus élevé.

Les établissements de crédit qui acceptent les dépôts d'épargne doivent tenir à part leur comptabilité, ce qui leur permet de suivre les placements qui en sont la contrepartie et de veiller à ce qu'ils soient bien conformes à l'esprit de la loi. Toutefois, l'Office de Contrôle pourra « sur demande, autoriser un établissement de crédit à déroger temporairement à ces prescriptions ».

Les règlements effectués sans versements en espèces par l'intermédiaire des banques, c'est-à-dire les virements, offrent des avantages incontestables de rapidité et de sûreté. Mais, « cependant ils sont à l'origine de toute une série de perturbations pour le crédit allemand » car les instituts

de crédit peuvent grâce à ce moyen « être indépendants jusqu'à un certain point des fluctuations des dépôts, pour accorder des crédits, en négligeant le problème de la liquidité ». Cependant le système est trop pratique et trop profondément ancré dans les mœurs bancaires pour pouvoir être supprimé et la commission recommanda seulement de la régulariser. En conséquence, la loi prévoit que l'Office de Contrôle est autorisé à édicter des prescriptions en vue de réglementer les opérations de crédit et à fixer la mesure dans laquelle les opérations de virement ne pourront être effectuées que par l'intermédiaire de la Reichsbank, des Offices de Compensation établis par elle ou des offices de chèques postaux. La Reichsbank aura ainsi le contrôle des opérations de virement, exception faite toutefois de ceux effectués par chèques postaux qui ne donnent d'ailleurs jamais lieu à la création de crédits nouveaux, l'administration des Postes n'assurant que des règlements de montants peu importants, ce qu'elle est en mesure de faire mieux que personne vu le grand nombre de ses guichets. Grâce à la surveillance ainsi établie, les inconvénients antérieurs seront supprimés.

De la publicité.

« La publication fréquente et régulière des rapports « établis par les instituts de crédit et la mise à la disposition, aussi bien de l'Office de Contrôle que de la Reichsbank, de documents supplémentaires accroissent, « en liaison avec un contrôle permanent, la garantie des « banques et créent la confiance des déposants et de toute « la population à l'égard des organismes de crédit », disait le rapport. Ce n'était pas là une idée nouvelle car, depuis

1909, un grand nombre d'établissements de crédit communiquait déjà à la Reichsbank leurs « situations intermédiaires » qui étaient ensuite publiées. Mais il n'y avait pas là une obligation, sauf pour les banques ayant revêtu la forme de sociétés par actions dont les titres étaient négociables en Bourse. La loi du 5 décembre 1934 a renforcé le caractère obligatoire de cette communication pour les banques qui y étaient déjà soumises et l'a imposée à celles qui y échappaient jusqu'alors : les établissements de crédit gérés « sous forme d'entreprises individuelles, de sociétés commerciales ordinaires ou de sociétés en commandite » doivent communiquer au Directoire de la Reichsbank leur bilan annuel et leur compte de profits et pertes ainsi que leur situation du 30 juin si le bilan est établi au 31 décembre. En ce qui concerne les établissements ayant revêtu la forme de sociétés anonymes, de sociétés en commandites par actions, de sociétés à responsabilité limitée, dont le total du bilan n'excède pas un million de Reichsmarks, la fréquence des communications est la même.

Des autres établissements de crédit, c'est-à-dire des plus importants, est exigée la communication du bilan annuel, du compte des profits et pertes et d'une situation mensuelle qui doit être produite au plus tard le quinzième jour du mois suivant sa date d'établissement. L'Office de Contrôle est chargé d'établir des prescriptions auxquelles les banques devront se conformer, en vue de rationaliser la présentation des bilans et de les rendre plus aisément comparables : l'Office pourra exiger que les bilans comportent un certain nombre de rubriques, toujours les mêmes, un intitulé identique recouvrant des éléments identiques dans des entreprises différentes.

Outre ces communications régulières, le Directoire de

la Reichsbank est autorisé à demander aux banques de fournir des observations explicatives sur leurs bilans ou situations ou tous autres renseignements qu'il voudrait obtenir ; les documents ainsi centralisés au Directoire de la Reichsbank devront être tenus à la disposition du Commissaire du Reich. On voit apparaître ici le désir, déjà manifesté dans l'ordonnance de septembre 1931, d'utiliser des services déjà existants, organisés et compétents, tout en assurant leur collaboration effective avec de nouveaux organes devenus nécessaires.

Des organes de contrôle.

Ce sont, nous l'avons vu, l'Office de Contrôle et le Commissaire du Reich dont l'intervention était déjà prévue par l'ordonnance de septembre 1931 ; mais leurs pouvoirs et leurs attributions sont précisés.

L'Office du Contrôle est composé :

du Président du Directoire de la Reichsbank en qualité de président,

du Vice-Président du Directoire en qualité de président suppléant,

d'un membre nommé par le Führer et Chancelier du Reich,

du secrétaire d'Etat au ministère de l'Economie du Reich,

du secrétaire d'Etat au ministère des Finances,

d'un secrétaire d'Etat au ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture,

d'un secrétaire d'Etat au Ministère de l'Intérieur.

En somme, l'Office de Contrôle est une émanation gouvernementale. Tous les établissements de crédits sont

assujettis à sa surveillance et il tient des séances aux délibérations desquelles le Commissaire du Reich assiste avec voix délibérative. Les membres ne reçoivent aucune indemnité à raison de leur fonction.

Les décisions sont prises par le Président après consultation de tous les membres. Lorsque l'un d'eux s'oppose à un projet, il devient nécessaire de le soumettre au gouvernement.

Indépendamment des tâches qui lui sont spécialement confiées par la loi et que nous avons énumérées plus haut, l'Office est chargé de veiller à ce que l'intérêt économique général ne soit pas dominé par l'intérêt particulier des banques. Il pourra également prendre des mesures d'ensemble pour rectifier les défauts que présenterait le système bancaire et des dispositions préventives, lorsqu'un établissement se trouvera en difficulté. Il veillera, en outre, à ce que les banques fassent vérifier leurs comptes de clôture annuelle par des services indépendants. Il devient donc un véritable tuteur des banques, chargé de veiller sur elles avec soin, mais aussi avec sévérité. Enfin il établira des directives que le Commissaire du Reich devra respecter.

Le Commissaire est une « autorité du Reich ». Il a sa résidence à Berlin et est nommé par le Führer, après consultation du Président du Directoire de la Reichsbank. Il est le subordonné, d'une part de l'Office de Contrôle, dont il est l'agent d'exécution, et d'autre part du Ministre de l'Economie du Reich.

Il a un droit de regard sur toutes les opérations des établissements de crédit et est autorisé à exiger en tout temps la présentation de leurs bilans, comptes de profits et pertes, se rapportant même au passé, à demander tous

renseignements, à examiner la comptabilité, à faire procéder à toutes vérifications qu'il jugera nécessaires.

Il peut prendre part aux assemblées générales, aux séances des organes de Direction ; son rôle n'est pas seulement celui d'un observateur passif car il lui est permis de prendre la parole. Intervenant d'une façon active, il exigera la convocation d'assemblées générales, organisera des séances des organes d'administration et de surveillance et fera insérer des objets déterminés dans l'ordre du jour des délibérations.

Pour l'exécution de sa tâche, qui exigerait un véritable don d'ubiquité, il se fera représenter, s'il le désire, et pour cela il utilisera les services de la Reichsbank, avec lesquels il sera mis en contact par l'entremise du Président du Directoire. Avec l'assentiment de l'Office de Contrôle, il pourra leur déléguer une partie des pouvoirs qui lui sont conférés. Ses représentants devront se conformer à ses instructions et seront responsables devant lui de la bonne exécution du mandat conféré. Le Commissaire donnera caractère obligatoire aux décisions adoptées à la majorité des suffrages par les Unions supérieures d'établissements de crédit, pour ce qui touche les conditions des opérations et notamment les taux d'intérêts. Dans le cas où la majorité ne se ferait pas sur une disposition, dans un délai qu'il est appelé à fixer, il l'édicterait lui-même, après accord avec le Directoire de la Reichsbank, et elle deviendrait obligatoire pour tous les établissements.

Les membres de l'Office de Contrôle ainsi que toutes les personnes qui l'assistent dans l'exécution de sa tâche sont à même de connaître certaines opérations des banques dont la divulgation porterait tort à ces dernières ; aussi

ils sont tous tenus au secret et n'en sont pas déliés par la cessation de leurs fonctions.

Les frais de l'Office et du Commissaire sont supportés par le Reich qui doit en être remboursé par les établissements de crédit.

Certaines décisions ou prescriptions du Commissaire sont définitives. A l'encontre des autres, les intéressés sont autorisés à introduire un pourvoi devant l'Office de Contrôle dans le délai d'un mois de la notification qui leur en aura été faite, et celui-ci statue définitivement sur ce pourvoi, à la majorité absolue des voix ; en cas d'égalité, celle du président est prépondérante.

Si les mesures prises en exécution de la loi causent des dommages aux banques, celles-ci ne peuvent faire valoir de droits à indemnité en réparation.

Les moyens de contraintes et pénalités

Pour que les mesures prévues fussent observées, il fallait édicter des pénalités en cas de manquement : « Le Commissaire du Reich peut assurer l'exécution des dispositions qu'il prend dans la limite de ses pouvoirs légaux en faisant usage de moyens de contrainte (amendes de contrainte et contrainte directe) ». Le plafond fixé aux amendes est très élevé car elles « ne peuvent, dans chaque cas, excéder 100.000 Reichsmarks. Quant à la contrainte directe, elle ne doit être exercée que si les prescriptions ne peuvent être observées que par ce moyen, ou si un retard est de nature à compromettre leur observation.

Un certain délai doit être accordé au contrevenant pour régulariser la situation irrégulière ; il commencera à courir à dater d'une sommation qui « devra être donnée

par écrit et indiquer les voies de recours ouvertes ». L'intéressé pourra se pourvoir dans un délai de 2 semaines devant l'Office de Contrôle. Les amendes sont infligées aux établissements de crédit, ainsi qu'à leurs directeurs ou organes de surveillance et d'administration, personnellement.

Dans certains cas la loi s'est montrée plus sévère encore et des peines de prison punissent certains manquements : tout d'abord « quiconque effectuera les opérations d'un « établissement sans avoir reçu l'autorisation nécessaire, « continuera l'exploitation en dépit d'une interdiction, ou « procédera sans autorisation à la réouverture d'une exploitation suspendue, sera puni d'une peine de prison allant « jusqu'à un an et d'amende ou de l'une de ces deux « peines ».

Ensuite « sera puni de prison et d'amende ou de l'une de ces deux peines quiconque intentionnellement :

a) fournira de fausses indications lorsqu'il aura été requis de donner des renseignements

b) manquera à son obligation de secret

c) établira ou répandra de mauvaise foi des renseignements de nature à porter atteinte au crédit d'un établissement

d) présentera intentionnellement à une banque des bilans, comptes de profits et pertes ou une situation d'actif inexacts ou lui fournira sciemment des renseignements faux au sujet de ses affaires « en vue d'obtenir un crédit, ou l'augmentation d'un crédit ou des conditions plus favorables à l'octroi d'un crédit ».

La loi, on le voit, n'a pas édicté des peines à infliger seulement aux établissements de crédit, ou aux personnes qui en font partie, mais également à celles qui sont en

contact avec eux ou même celles qui sont chargées de les contrôler. Peut-être la sévérité des peines prévues est-elle un aveu tacite de la difficulté d'observation d'une pareille loi. Mais nous reviendrons ultérieurement sur cette question.

CHAPITRE II

Le contrôle des Etablissements de crédit en Belgique

Le but des arrêtés royaux d'août 1934 était, nous l'avons vu, d'alléger la situation des établissements de crédit en faisant intervenir la Société Nationale de Crédit à l'Industrie. Mais en contre-partie ils prévoyaient également l'abandon de la formule mixte, l'adoption du système anglais par scission de la banque de dépôts et de la société de participations — ou holding — qui devaient faire, à l'avenir l'objet de deux sociétés distinctes.

Il était interdit à « ceux qui exercent l'activité de banques de dépôts » de prendre des participations dans des sociétés quelconques, de quelque nature qu'elles soient, industrielles, agricoles ou commerciales et cette interdiction devait entrer en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1936. Il était toutefois prévu certaines dérogations, qui ne nuisaient pas d'ailleurs à l'esprit de l'arrêté : les banques de dépôts étaient autorisées à détenir les actions d'autres banques offrant le même caractère « sous réserve que ces placements ne dépassent pas le quart de leur capital non emprunté, et s'il s'agit d'une société, de son capital social et de ses réserves ». Cette tolérance permettait aux établissements de conserver des intérêts dans les filiales. Le portefeuille des banques pouvait également comprendre « toutes valeurs émises soit par l'Etat, par la colonie ou sous leur garantie, soit par les provinces et les communes »

car ces titres qui ont le plus souvent un large marché en Bourse et y sont facilement réalisables en grandes quantités, sans entraîner un effondrement des cours, n'offrent pas le même danger pour les banques que les participations ; ils peuvent en effet être l'objet d'avances de la part de la Banque Nationale. Enfin les banques peuvent détenir les titres qu'elles sont chargées d'émettre, pendant une durée maximum de six mois ; cela leur permet de souscrire « ferme » des titres pour les placer ensuite dans leur clientèle, avec l'éventualité de bénéfices qu'une telle opération comporte en période normale ; mais la durée de cette détention a été limitée à six mois afin qu'en cas de difficultés dans le placement, les banques ne soient pas conduites à les faire absorber par leur portefeuille, se remplaçant ainsi automatiquement dans la situation qui s'était révélée si dangereuse.

Les établissements qui fonctionnaient sous la forme de banques mixtes devaient, avant le 1^{er} janvier 1936, soit renoncer à l'une des deux activités, soit se scinder en deux sociétés distinctes. Pour faciliter les opérations de scission, tous les actes destinés à les formaliser jouissaient d'exemptions fiscales diverses.

Pour rassurer les tiers sur la solvabilité des banques de dépôts ainsi « créées », leur capital devait être de 10.000.000 de francs au moins, entièrement libéré, avec cependant une dérogation en faveur des sociétés créées avant le 30 juin 1935 et résultant d'une scission de banque mixte, pour lesquelles le capital pouvait n'être libéré que de 20 %. D'ailleurs un arrêté ultérieur atténua encore les conditions pour ces entreprises dont le capital ne devait plus atteindre qu'un minimum de un million de francs, mais être, cette fois, entièrement libéré.

A partir du 30 juin 1935, les banques de dépôts étaient tenues de publier mensuellement au *Moniteur* un état de leur situation active et passive. Toutefois les sociétés, qui, à cette date, n'auraient pas encore effectué leur scission, ne seraient soumises à cette obligation que trois mois après cette opération. Celles qui l'effectueraient étaient autorisées à reculer de quelques mois la date de leur assemblée générale ordinaire annuelle. Enfin celles qui ne se soumettraient pas aux prescriptions de l'arrêté seraient considérées « comme étant arrivées à leur terme et liquidées ».

A titre d'exemple, jetons un coup d'œil sur la manière dont fut, dans la pratique, réalisée la scission pour un établissement donné : la Société Générale de Belgique. Comme le disait le Gouverneur Francqui à l'assemblée extraordinaire de novembre 1934, l'organisation de la banque comportait essentiellement « 1° la gestion d'un important portefeuille de participations industrielles, commerciales et bancaires. Parmi ces dernières figurent les actions nous assurant le contrôle des banques patronnées faisant notre service d'agence en province — 2° notre propre département bancaire ». L'activité bancaire est reprise par une Société nouvelle « la Banque de la Société Générale » au capital de 500 millions de francs représenté par un million d'actions de 500 frs chacune. La Société Générale recevait 500.000 actions contre apport de 250.000.000 en espèces, de son département banque, et de son patronnage. Les banques patronnées recevaient d'autre part les 500.000 actions restantes contre apport de leur actif et de leur passif. Mais la Société Générale qui détenait la majorité du capital de ces banques se trouvait recevoir par ce détour 250.000 actions environ, et elle aurait ainsi détenu 750.000 titres de la Banque de la Société Géné-

rale. Pour éviter une liaison trop grande d'intérêts entre les deux établissements, une option était offerte aux porteurs de parts de réserves de la Société Générale qui pouvaient les échanger contre des actions de la Banque de la Société Générale à raison de deux actions pour une part. Ils avaient ainsi le choix entre un placement en valeur de holding ou en valeur de banque de dépôts et dans la mesure où ils opteraient pour l'échange, le classement des titres de la nouvelle banque dans le public se trouverait réalisé. Les parts de réserves échangées devaient être purement et simplement détruites.

Après les arrêtés royaux d'août 1934 se placent la chute des ministères de Brocqueville et Theunis, la formation du cabinet Van Zeeland et la dévaluation. Le cabinet Van Zeeland correspond à l'avènement au pouvoir d'éléments représentant des idées nouvelles. Dès le 29 mars 1935, M. Van Zeeland déclarait à la tribune de la Chambre son intention d'instaurer un contrôle des banques dont les bases devaient être les suivantes : « 1° — établissement pour les banques d'un statut légal propre, dans lequel seront prévues, notamment, des stipulations spéciales relatives au capital, au rapport entre le capital et différents postes de l'actif ou du passif, le régime des emplois de fonds, 2° — le respect des obligations inscrites dans ce statut sera assuré par des commissaires. Il est entendu que leur mission comportera la surveillance de l'application des dispositions légales réglementaires ou statutaires, ce qui implique un droit de veto en cas d'infraction, mais qu'ils ne pourront s'immiscer dans la gestion proprement dite. » Cette déclaration passe inaperçue, la crise monétaire étant à ce moment au premier plan des préoccupations. Celle-ci une fois opérée, la question du contrôle des

banques passe à l'ordre du jour. Sans tenir compte des paroles du premier ministre, des courants d'opinion divers se créent : les uns se basant sur la présence du leader planiste M. Henri de Man dans le ministère, prévoient un contrôle très sévère qui pourrait aller jusqu'à une véritable nationalisation du crédit ; les autres mènent campagne contre l'institution d'un contrôle quel qu'il soit, soutenant que s'il est actif, il affaiblit la responsabilité des dirigeants des établissements de crédit et énerve leur autorité, et que s'il est purement passif, il est inopérant. Ces mouvements d'opinions se traduisent en Bourse par la fluctuation du cours des rentes. Dans l'esprit des capitalistes le contrôle des banques se confond avec l'investissement dans la comptabilité des banques et par suite avec l'inquisition fiscale : d'où une inquiétude qui se traduit au début de juin par une baisse des rentes. Il est à remarquer, comme le disait très justement M. Van Zeeland dans un discours prononcé au début de juillet à la Chambre de Commerce d'Anvers, que « par une fatalité un peu paradoxale, le contrôle des banques est désiré, imposé par les citoyens qui ne sont ni parmi les actionnaires, ni parmi les déposants, du moins en général ; par contre le contrôle est subi sans joie par ceux qui sont appelés à en profiter : actionnaires, déposants des banques. » Dans ce même discours il exposait la raison qui, indépendamment de toute considération d'ordre politique, justifiait, selon lui, un contrôle bancaire : « Si les banques doivent vivre sous un régime autre que celui des sociétés ordinaires, c'est qu'elles travaillent, non avec leur capital, mais avec l'argent des déposants. La banque remplit une fonction d'intérêt public ». Ces paroles laissaient entendre que le contrôle ne constituerait pas, dans son esprit, un premier pas vers la

nationalisation du crédit préconisée par M. de Man dans le Plan du Travail. Le contrôle bancaire, en définitive, fut institué par un arrêté du 9 juillet 1935. L'étude que nous allons en faire nous montrera qu'il ne s'écartait pas sensiblement du cadre qui lui avait été tracé dès la déclaration ministérielle du 29 mars.

L'Arrêté Royal du 9 juillet 1935

Dispositions générales.

La question se pose tout d'abord de savoir quel sera le champ d'application de l'arrêté : y sont soumises « les entreprises belges ou étrangères qui reçoivent habituellement des dépôts de fonds, remboursables à vue ou à des termes n'excédant pas deux ans, aux fins de les utiliser pour leur propre compte à des opérations de banques, de crédit ou de placement ». Les arrêtés d'août 1934 avaient mis fin au régime de la banque mixte, en dissociant la banque de dépôt et le holding : le nouvel arrêté a pour but d'empêcher la banque de dépôts à l'état pur, ainsi créée, de dégénérer à nouveau. Toutefois, certains établissements rentrant dans la définition ci-dessus, ne sont pas soumis aux prescriptions nouvelles en raison de leur caractère d'organismes officiels ou semi-officiels : ce sont la Banque Nationale de Belgique, l'Institut de Réescompte et de Garantie, la Banque du Congo Belge, la Caisse Générale d'Epargne et de Retraite, la Société Nationale de Crédit à l'Industrie, le Crédit Commercial de Belgique, la Caisse Centrale du Petit Crédit Professionnel. Les entreprises assujetties sont tenues, avant de commencer leurs opéra-

tions, de se faire inscrire auprès d'une commission bancaire dont nous étudierons ultérieurement la composition. Quant aux entreprises déjà existantes au moment de la mise en vigueur de l'arrêté, elles doivent se faire inscrire dans le mois qui suit sa promulgation. Les décisions de la commission bancaire, qui peut refuser l'inscription, sont susceptibles d'appel auprès du Ministre des Finances : il doit être interjeté dans les quinze jours de la notification de la décision. La Commission Bancaire dresse tous les ans une liste des banques inscrites et le publie au *Moniteur Officiel*, la première de ces listes devant paraître au plus tard dans les quatre mois de la mise en vigueur de l'arrêté. En réalité la Commission mit quelque lenteur à l'établir et elle fut publiée au début du mois de janvier 1936 ; elle comprenait 125 établissements sur les 160 qui avaient sollicité leur inscription. En compulsant la liste, on se rend d'ailleurs compte combien la commission, en ne repoussant que 35 demandes, avait été indulgente.

Au cours de notre analyse de l'arrêté royal, nous verrons souvent des atténuations ou des exceptions ayant pour but d'éviter d'effrayer le public. Nous en avons déjà ici un exemple : qu'est-ce que cette inscription sur une liste établie par la Commission Bancaire ? Simplement une forme atténuée du régime de l'autorisation préalable. En contrepartie de cette formalité, seuls peuvent désormais faire usage des termes de « banque » ou de « banquier » soit dans leur dénomination particulière, leur firme ou leur raison sociale, soit dans la désignation de leur objet social, soit dans leur publicité, « ceux qui auront obtenu leur inscription ». D'ailleurs en ce qui concerne les fusions bancaires, l'arrêté prononce le terme d'autorisation. « Toute fusion de banques est, à peine de nullité, subordonnée à

l'autorisation de la commission bancaire ». Se rendant compte du danger que comporte une structure bancaire trop concentrée, le gouvernement veut pouvoir freiner la tendance à une concentration de plus en plus poussée, qui a caractérisé l'évolution des banques au cours de ces dernières années.

Du capital des banques et de leurs engagements.

Les mesures prévues dans cet ordre d'idée relèvent de la double préoccupation suivante : assurer aux établissements de crédit une solvabilité et une liquidité minima.

En ce qui concerne la solvabilité, l'arrêté ne fait que reprendre les prescriptions de l'arrêté d'août 1934 déjà modifié par celui d'octobre 1934, en les complétant sur certains points : le capital des banques constituées sous forme de sociétés anonymes, de sociétés en commandite par actions ou de sociétés à responsabilité limitée, doit être de 10 millions de francs au minimum et entièrement libéré ; les banques appartenant à un particulier ou constituées sous la forme d'une société en nom collectif ou en commandite simple « doivent justifier, auprès de la commission bancaire, au moment de leur inscription, d'un capital propre de deux millions de francs au moins ». C'est la commission bancaire qui a compétence pour apprécier « les éléments constitutifs du capital propre ». Les banques étrangères sont également soumises à l'obligation d'avoir un capital minimum de 10 millions de francs ; mais leurs sièges fonctionnant en Belgique peuvent n'être que de simples succursales, ne constituant pas une société distincte : aussi les banques étrangères doivent elles « justifier auprès de la commission bancaire, de l'affectation à

l'ensemble de leurs opérations en Belgique, telles qu'elles ressortiront de la comptabilité distincte qu'elles doivent tenir, d'un capital propre dont le montant doit être de 10 millions de francs au moins ». C'est encore une fois la commission bancaire qui a compétence pour apprécier les « éléments constitutifs de ce capital propre ».

Les banques sont tenues de placer leur réserve légale en fonds émis soit par l'Etat, les Provinces ou les Communes, soit sous leur garantie et les valeurs constituant la réserve figurent séparément au bilan ; elles pourront y être portées à leur prix d'acquisition pourvu que celui-ci ne soit pas supérieur au taux de remboursement. L'Etat trouve lui aussi un avantage dans cette mesure car elle lui assure un débouché assez important pour les titres qu'il émet.

La commission bancaire peut, aussi, par règlement soumis à l'approbation du Ministère des Finances et du Ministère des Affaires économiques, déterminer la proportion qui doit exister « entre le capital et les réserves des banques, d'une part, et le montant global soit des dépôts soit de tous leurs engagements à vue et à court terme d'autre part ». Pour protéger la liquidité des banques, la Commission, en s'entourant des mêmes formalités que ci-dessus, peut déterminer la proportion qui doit exister « entre les liquidités et les actifs aisément mobilisables des banques, d'une part, et leurs engagements à vue et à court terme, d'autre part ». Sur tous ces points, l'arrêté reste, volontairement, dans le vague, toujours par souci d'éviter d'effrayer le public : la définition des engagements n'est pas donnée comme dans la loi allemande ; la rédaction elle-même atténue la portée des mesures prises : la commission « peut » les prendre, elle n'y est pas obligée ;

dans cette alternative, elle déterminera une « proportion » et aucune indication n'est donnée en ce qui concerne son ordre de grandeur ; il n'est pas question de lui fixer un minimum pouvant servir de base à son établissement.

L'arrêté reprend, sans modifications importantes, l'interdiction qui avait été faite aux banques par l'arrêté d'août 1934, d'avoir des participations dans des sociétés ainsi que l'autorisation de la détention de titres à l'émission pendant une durée maximum de 6 mois. Toutefois les banques pourront devenir propriétaires de titres « pour se couvrir de leurs créances douteuses ou en souffrance » mais ces valeurs devront être aliénées dans un délai de 2 ans ; en effet beaucoup d'établissements de crédit, au cours de la réorganisation de sociétés dont elles étaient créancières étaient conduites à accepter la transformation de leur créance en actions et il était logique de leur permettre de les détenir en portefeuille. Cependant l'obligation imposée de les aliéner rapidement semble difficilement admissible : qui achètera des titres d'une société qui, cela va de soi, est dans une situation difficile ? Evidemment l'on peut supposer qu'elle reviendra à meilleure fortune mais dans les circonstances actuelles, un délai de deux ans pour ce faire est bien court. D'autre part, c'est le fait d'avoir laissé la créance se « geler » qui constitue une atteinte à la liquidité de la banque et non celui d'accepter sa transformation en actions.

De la publicité.

Les banques doivent communiquer annuellement à la Banque Nationale de Belgique un bilan et un compte de

profits et pertes détaillés, ainsi qu'un état mensuel de leur situation active et passive. La commission bancaire est chargée d'établir des règles qui seront suivies dans l'établissement de ces documents. Pour que le public puisse s'il le désire, avoir une connaissance suffisante de l'état du mécanisme bancaire, la Banque Nationale publiera périodiquement, et au moins quatre fois par an, une situation globale des banques.

Pour éviter que les banques ne fassent pression sur l'opinion publique, grâce à leur puissance financière, il leur est interdit d'exercer sur elle une « influence intéressée » en se servant « des fonds ou valeurs dont elles disposent ». L'esprit de compromis entre le désir de satisfaire les éléments politiques avancés et de ne pas effrayer les capitalistes apparaît nettement dans cette interdiction toute de principe : aucun critérium ne permet d'établir de façon précise quand l'influence sera intéressée ou pas. Il est vrai que cette interdiction ne s'applique pas à une « publicité commerciale faite ouvertement », que les banques sont tenues de communiquer à l'Institut d'Emission leur budget de publicité et l'on peut songer, par cette voie détournée, à obtenir une discrimination.

Des administrateurs, gérants et directeurs et de leurs rapports avec leur établissement.

Dans ces dernières années, dans beaucoup de pays, un mouvement a pris naissance pour lutter contre l'attribution à une même personnalité de sièges d'administrateur dans de multiples sociétés, alors qu'il est manifeste qu'une même personne ne peut avoir une connaissance suffisamment approfondie de la marche de tant d'affaires diffé-

rentes. L'arrêté, subissant sur ce point l'influence des arguments exposés par les partis de gauche, a prononcé quelques interdictions pour éviter un cumul exagéré: « les administrateurs, gérants, directeurs ou fondés de pouvoirs d'une banque ne peuvent être administrateurs, gérants, directeurs ou fondés de pouvoirs d'une société commerciale ou à forme commerciale autre qu'une banque ou qu'une société d'assurances ou de crédit hypothécaire ». Cette mesure permet en même temps d'éviter la création de nouveaux holdings dont la banque, sans en faire partie intégrante juridiquement, serait le noyau vital.

Par exception à la règle ci-dessus, les administrateurs, gérants, directeurs ou fondés de pouvoirs de banques pourront être administrateurs d'une autre société ou même de deux, lorsqu'il s'agit d'un administrateur de banque qui ne participe pas à sa gestion courante. Cependant l'exception ne jouera pas lorsque l'autre société sera le holding, créé en vertu de l'arrêté d'août 1934, qui doit avoir une existence absolument distincte de celle de la banque de dépôts.

L'interdiction de cumul n'entrera en vigueur qu'au moment de l'expiration des mandats en cours. Pour ceux qui ne participent pas à la gestion courante de la banque, les mandats pourront être renouvelés une fois.

La règle établie, nous le voyons, était destinée à donner satisfaction aux éléments politiques avancés, mais les exceptions nombreuses prouvent, une fois de plus, le désir du gouvernement de ne pas s'aliéner les capitalistes et amoindrisent, dans de fortes proportions, la portée de l'interdiction prononcée.

Une banque, d'autre part, ne peut consentir, sous quelque forme que ce soit, des prêts à ses administrateurs, gérants

ou directeurs, sauf autorisation de la commission bancaire dans des cas spéciaux, ce prêt devant être liquidé dans les 6 mois. Les mêmes personnes ne peuvent, sans constituer de garanties suffisantes, « prendre une participation de garantie de bonne fin d'émission publique de titres dont la banque est chargée » pour éviter que, s'il était fait appel à cette garantie, la banque ne soit contrainte de leur faire l'avance de leur part et ne leur consente un prêt par cette voie détournée.

Pour renforcer chez les administrateurs et les gérants le sens de la responsabilité en cas de faillite ou de mise sans gestion contrôlée de l'établissement de crédit (1), les paiements qui leur auraient été effectués à titre de tantièmes ou de participations aux bénéfices, au cours des deux dernières années, seront tenus pour nuls et sans effet relativement à la masse.

Du contrôle.

Le contrôle est à deux degrés : à la base, des réviseurs assermentés sont destinés à remplacer les anciens commissaires aux comptes, en offrant des garanties plus grandes, tant au point de vue indépendance à l'égard de l'établissement dont ils sont chargés de surveiller les comptes que de celui de leurs connaissances professionnelles ; au sommet, la commission bancaire dont nous avons déjà énuméré quelques-unes des attributions au cours de notre analyse.

Les réviseurs sont assermentés et, pour pouvoir prêter le serment d'expert, ils doivent être agréés par la commis-

(1) la mise sous gestion contrôlée est une innovation de la législation commerciale récente de la Belgique et est destinée à se substituer à la liquidation judiciaire suivie de concordat lorsque la société paraît avoir une vitalité suffisante.

sion bancaire qui donne son accord d'après un règlement qu'elle eut à établir et qui fut publié au *Moniteur* du 24 novembre 1035. Pour être agréé, il faut notamment : être âgé de 30 ans au moins et de 65 ans au plus ; être porteur d'un diplôme d'enseignement supérieur en rapport avec la fonction à exercer, et dont la délivrance est actuellement subordonnée à l'accomplissement de quatre années d'étude dans une université ou un établissement supérieur reconnu par l'Etat ; avoir exercé, pendant cinq années au moins, une activité professionnelle impliquant que le candidat a acquis l'expérience de la banque, de l'organisation des affaires et de la comptabilité ; être d'une morale irréprochable.

Si le candidat a fait preuve de qualités professionnelles exceptionnelles, au cours d'une carrière de 10 ans au moins, la commission bancaire peut n'exiger de lui qu'un diplôme d'enseignement supérieur, dont la délivrance est subordonnée à 2 années d'études, et même n'en demander aucun si le candidat a fait preuve de qualités professionnelles exceptionnelles au cours d'une carrière de vingt ans au moins. Enfin, elle peut aussi agréer comme réviseurs des étrangers, résidant en Belgique depuis cinq ans au moins, et réunissant des justifications analogues à celles exigées des sujets belges.

Les conditions, on le voit, sont sévères et ont pour but la création d'un corps de réviseurs pourvus de connaissances rappelant celles des « chartered accountants » britanniques ; mais malgré l'investiture dont ils sont revêtus par l'Etat, ces réviseurs ne sont pas des fonctionnaires et l'esprit de la loi le montre bien : le fait d'avoir été porté sur la liste établie par la commission bancaire ne constitue pas un titre et il ne peut en être fait état, sauf le cas où le

réviseur sollicite sa désignation auprès d'une banque. De plus les réviseurs sont rémunérés par les banques : ils reçoivent un traitement fixe dont le montant est déterminé par l'assemblée générale des actionnaires (exactement comme celui des anciens commissaires aux comptes), sous réserve, cependant, de l'approbation de la Commission.

Les réviseurs ont pour mission de vérifier les écritures au moins une fois par an. Ils doivent porter à la connaissance de chacun des administrateurs ou gérants les irrégularités et les infractions qu'ils auraient constatées. Tout réviseur « qui a connaissance d'une décision de la banque dont l'exécution constituerait une infraction pénale » (et l'arrêté prévoit que la plupart des infractions aux mesures de contrôle sont sanctionnées pénalement) oppose son veto à cette exécution et en réfère d'urgence à la Commission. Le veto a un effet suspensif de huit jours.

Pour que les réviseurs conservent leur indépendance à l'égard des banques, il leur est interdit d'exercer dans la banque aucune autre fonction. En contre-partie, pour qu'ils ne puissent être soupçonnés de soumission à l'égard du gouvernement, il leur est interdit, sauf autorisation toujours révocable de la commission bancaire, d'exercer aucune fonction rémunérée par l'Etat, les provinces ou les communes. Enfin pour qu'ils s'adonnent entièrement à leur mission de contrôle, ils ne peuvent exercer, sauf cependant autorisation, aucun mandat d'administrateur, directeur, gérant ou fondé de pouvoirs de sociétés commerciales.

Un réviseur, par contre, peut exercer ses fonctions auprès de plusieurs banques, étant donné que le traitement fixe qu'il recevrait d'une seule et qui correspondrait

sensiblement aux allocations des commissaires aux comptes, serait nettement insuffisant, eu égard surtout aux hautes qualités professionnelles que l'on exige de lui.

L'activité du réviseur est surveillée par la commission bancaire qui peut le charger de lui présenter des rapports qui ne porteront pas, pour éviter une ingérence trop grande du contrôle dans les opérations des banques, « sur les relations entre la banque et un client déterminé », sauf exception si « des opérations ont été faites en violation des lois et des arrêtés ou si le client est soit en état de faillite, soit soumis au régime du concordat ou de la gestion contrôlée ». Toujours dans le but d'éviter d'inquiéter les capitalistes, il est spécifié que la commission bancaire ne connaît pas des questions d'ordre fiscal.

Cette commission est composée d'un président et de six membres nommés et révocables par arrêté royal, contre-signé par le Ministre de la Justice, le Ministre des Finances et le Ministre des Affaires Economiques. Deux des six membres sont nommés sur présentation d'une liste triple composée par la réunion des représentants des banques inscrites, deux autres sur présentation d'une liste triple composée par la Banque Nationale de Belgique et l'Institut de Réescompte et de Garantie. Ils ne peuvent faire partie, à quelque titre que ce soit, d'un établissement de crédit ; la durée de leur mandat est de six ans et la commission est renouvelable par tiers tous les deux ans. La liaison entre la Commission et la Banque Nationale est très étroite et cette dernière supporte la charge de leurs appointements. Elle assurera, d'autre part, le secrétariat de la commission, ce qui permettra d'éviter la création d'un corps nouveau de fonctionnaires. Comme auxiliaire de la commission, la Banque Nationale devient un véritable rouage du système

de contrôle car elle peut être amenée à procéder à des enquêtes, vérifications ou expertises, dans un certain nombre de cas que l'arrêté énumère : « lorsque les réviseurs assermentés lui signalent des faits graves ou des faits contraires aux lois et arrêtés, ou que les banques n'ont pas donné suite aux observations faites aux administrateurs ou gérants » ou « lorsque la banque est sous le régime de la gestion contrôlée, du concordat ou en état de faillite » ou « lorsque la banque ne fournit pas les renseignements prescrits ou met obstacle aux enquêtes des réviseurs ». Chaque année l'activité de la commission bancaire se trouvera concrétisée aux yeux du public par la publication d'un rapport.

CHAPITRE III

Le contrôle des Etablissements de crédit en Italie

Le 3 mars 1936 le gouvernement italien a pris un décret réformant complètement l'organisation du crédit et du système bancaire : allant plus avant que l'établissement d'un contrôle des banques, il nationalise le crédit et même, plus ou moins, les grands établissements de crédit. Aussi l'analyse de ce texte débordé-t-elle des cadres que nous avions tracés à cette étude, déjà commencée avant sa promulgation. En effet, le contrôle des banques ne revêt pas du tout le même aspect lorsque les banques sont des entreprises privées ou lorsqu'elles deviennent propriétés de l'Etat comme c'est le cas pour la Banque d'Italie ou des Instituts de Droit public, comme la Banca Commerciale Italiana, le Credito Italiano et le Banco di Roma ainsi que tous les établissements qui ont des sièges dans plus de trente provinces : le contrôle extérieur est remplacé par un contrôle intérieur et revêt alors un caractère purement administratif ; d'après le décret du 3 mars, le caractère d'établissements privés subsiste pour environ deux cents banques d'importance secondaire. L'Italie a donc dépassé le stade du contrôle bancaire tel que nous l'avons rencontré en Allemagne ou en Belgique. Cependant si nous nous reportons de quelques mois en arrière, nous constatons qu'à cette époque les mesures envisagées différaient très peu de celles prises dans ces deux pays : le 15

juin 1935 la Corporation du Crédit présentait deux motions à M. Mussolini, comme ministre des Corporations.

Elle estimait :

« a) qu'une excessive spécialisation de l'activité du crédit est dangereuse et ne répond pas aux conditions générales de la vie économique italienne et que sont suffisantes les discriminations de fonctions telles que les représentent les instituts de crédits actuellement existants, sauf à les ordonner et à les perfectionner ultérieurement ;

« b) que la distribution territoriale des organismes de crédit est exubérante dans certains secteurs ou bien ne répond pas aux caractéristiques des diverses localités ni aux possibilités de travail utile ».

Ces deux points faisaient l'objet de la première motion et la Corporation préconisait des mesures, aptes à confirmer tout d'abord que l'action des institutions ordinaires de crédit — auxquelles il restait une tâche fort utile dans le développement de l'activité économique privée et celui des échanges — devait rester dans les limites des opérations commerciales ou dans celles afférentes à un cycle de production déterminé, ou enfin dans les services de caractère bancaire ; d'autre part, cette action devait s'employer à tempérer les possibilités de concurrence anormale entre les Instituts de différentes sortes, travaillant sur le même champ, en les soumettant à une réglementation et à des directives techniques et sociales aussi uniformes que possible.

Elle proposait également de supprimer les établissements surabondants et improductifs, partout où ils existaient, et surtout de persévérer inflexiblement dans la directive énoncée par le gouvernement que tout établissement de crédit devait pouvoir vivre de ses propres ressources et que la période des interventions était close.

Il fallait aussi procéder à une révision de la distribution territoriale des guichets des établissements de crédit afin d'éliminer ceux faisant double emploi ; proportionner le réseau des succursales aux conditions économiques du pays, en tenant compte de la tâche propre à chaque établissement, dans les zones où se trouvaient déjà réalisées des prépondérances d'intérêts, et s'inspirer des aptitudes particulières de telle ou telle autre firme.

La deuxième motion avait trait au contrôle de l'escompte et des ouvertures de crédit. La Corporation reconnaissait « inopportune actuellement et pour des raisons tant techniques qu'économiques, l'institution d'Offices de Contrôle aussi bien centraux que périphériques ». La motion mettait en évidence la médiocre efficacité d'un échange périodique de renseignements entre les divers établissements, touchant l'escompte accordé à leurs clients respectifs ; la seule énonciation des divers escomptes dont jouit un même client, disait-elle, ne constitue qu'un élément d'appréciation partiel et imparfait du crédit concevable ; par contre, le problème ne peut être efficacement résolu qu'au moyen de mesures permettant à chaque établissement d'arriver à une connaissance exacte et complète de la situation de fortune de chaque client. Aussi la motion demandait-elle que le gouvernement, dans l'intérêt de l'épargne nationale, adoptât des mesures législatives tendant à :

1°) faire obligation à tous les établissements de crédit, avant de procéder à aucune ouverture de crédit ou d'escompte, d'obtenir du requérant la communication des éléments constituant une exposition complète de sa situation patrimoniale et économique ;

2°) disposer que les organismes de surveillance des divers instituts de crédit (ceux du Ministère des Finances,

du Ministère de l'Agriculture, ceux de l'Institut d'émission) assurent, grâce à des inspections périodiques, l'observation de l'obligation ci-dessus ;

3°) établir des peines pécuniaires pour les établissements qui n'observeraient pas cette obligation (ces peines seraient également applicables aux administrateurs et directeurs responsables) ;

4°) établir des sanctions appropriées à l'égard de quiconque, en vue d'obtenir son admission à l'escompte, produirait aux banques des éléments faux ou incomplets sur sa propre situation, soit patrimoniale, soit économique, sur celle des entreprises qu'il administre et dont il a la représentation, sans préjudice des sanctions plus graves qui s'appliquent aux cas qui présentent les caractères d'un délit.

Si la réforme du crédit n'avait pas été plus loin que les mesures préconisées ici, elle aurait eu un caractère assez voisin de celles effectuées en Allemagne et en Belgique, allant moins loin même sur certains points, entre autre sur la question des organes de contrôle, la motion de la corporation du crédit rejetant l'idée de la création d'organes nouveaux, se bornant à utiliser ceux existant déjà auprès des divers ministères ou de l'Institut d'Emission. Mais en octobre 1935, début de la campagne éthiopienne, aux mobiles d'origine politique de la réforme (le désir de faire entrer le système du crédit dans les cadres de l'organisation corporative fasciste) vinrent s'ajouter des motifs financiers, provenant des besoins nouveaux résultant de la guerre. Aussi franchissant d'un bond le stade du contrôle, l'Italie inaugure un système bancaire nouveau basé sur la nationalisation du crédit, qui doit permettre de lui faire rendre son maximum et de faire face à la situation nouvelle.

Nous allons extraire du décret du 3 mars 1936 les dispositions qui ont trait au contrôle bancaire qui est confié à deux organismes administratifs : un comité de Ministres et un Office d'Inspection.

Le Comité des Ministres « établira les directives générales de la politique à suivre afin d'adapter et harmoniser les nécessités de l'économie de la Nation et de l'Etat à la formation de l'épargne et aux possibilités du crédit à consentir dans le pays ». Il est placé sous la présidence du chef du gouvernement et comprend les Ministres des Finances, des Corporations, de l'Agriculture et des Forêts ainsi que le Gouverneur de la Banque d'Italie.

Les directives une fois établies par le Comité des Ministres, c'est l'office pour l'Inspection de la Protection de l'Epargne et de l'Economie du Crédit qui en assumera et en surveillera l'application. Il sera présidé par le Gouverneur de la Banque d'Italie ; ses fonctions et ses pouvoirs sont minutieusement réglés par un ensemble de dispositions « qui complètent, s'harmonisant avec les principes de l'ordonnancement corporatif, la législation en vigueur relative à la protection de l'épargne ». Ces dispositions remplacent la loi de 1926 sur la protection de l'épargne. Le Contrôle de l'Office s'exerce :

a) sur les banques qui étaient déjà « de droit public » c'est-à-dire le Banco di Napoli, la Banca Nazionale del Lavoro, le Monte dei Paschi di Siena et l'Istituto di San Paolo di Torino ;

b) sur les établissements déclarés de « droit public » par le décret même, soit la Banca Commerciale Italiana, le Credito Italiano et le Banco di Roma ainsi que toutes les banques qui ont des agences dans plus de 30 provinces ;

c) sur les banques et instituts de crédit en général, de

quelque manière qu'ils aient été constitués, qui reçoivent des dépôts à vue ou à court terme, en compte courant ou sous toute autre forme ou dénomination ;

d) sur les filiales, existant dans le Royaume, d'Instituts de Crédits étrangers ;

e) sur les Caisses d'Epargne, les Monts de Piété, les Caisses Rurales et Agraires.

On soumet à l'autorisation de l'office les augmentations de capital et les émissions de valeurs mobilières, au cas où ces opérations seraient faites par l'intermédiaire des instituts de crédit. D'autre part on a élaboré une réforme des dispositions en vigueur concernant l'administration extraordinaire, la fusion et la liquidation des banques et des règles sont établies pour la constitution d'importants cautionnements de la part des directeurs, pour la défense aux fonctionnaires de l'Etat de participer à la gestion d'instituts de crédit, et à leurs employés ou dirigeants de collaborer à l'administration de sociétés industrielles ou commerciales. Enfin des dispositions règlent les sanctions pécuniaires et pénales pour les violations de ces règles.

Quant aux banques privées qui subsistent, leur statut n'est pas modifié du tout au tout comme celui des banques qui deviennent de droit public et dont nous n'aborderons pas ici l'étude ; c'est dans le champ de ces établissements privés que va s'exercer l'activité la plus intéressante du nouvel Inspectorat : d'abord tout établissement qui recueille dans le public des dépôts à vue ou à court terme en compte courant ou sous n'importe quelle forme, « ne peut être fondé à l'avenir, ou s'il existe, créer des agences, branches, succursales ou dépendances, sans l'autorisation de l'Inspectorat qui, en cas de création, peut déterminer un mini-

mum de capital ou de dotation. Ceux des établissements bancaires qui ont pris la forme de société anonyme ou en commandite par actions (et à l'avenir il ne pourra plus en être créé sous d'autres formes) ont un délai de six mois pour que leurs actions deviennent nominatives ; l'Inspectorat a la faculté d'autoriser l'existence d'actions au porteur à condition que les votes leur revenant ne dépassent pas 45 % de l'ensemble.

Les établissements devront fournir à des dates indiquées et sous peine d'une amende pouvant aller jusqu'à 5.000 livres, pour la première infraction, leurs bilans, situations et toutes autres données statistiques. Ils auront à se conformer aux instructions que l'Inspectorat leur communiquera, conformément aux délibérations du Comité des Ministres au sujet :

a) de la forme technique des bilans et des situations périodiques, des termes et modalités prescrites pour la formation, la publication et l'envoi à l'Inspectorat des dits éléments ;

b) de la limite du taux d'intérêt, servi aux comptes créditeurs ou supporté par les comptes débiteurs et des conditions des opérations de dépôt et de compte courant ;

c) des commissions à compter pour les différents services de la banque ;

d) de la proportion à observer entre les diverses catégories d'emploi des dépôts, soit en vue de la liquidité à maintenir, soit à l'égard des diverses branches d'activité économique auxquelles se rapportent les emplois ou investissements ;

e) du minimum de pourcentage sur les bénéfices à destiner aux réserves, même au delà de la mesure établie par les lois en vigueur ;

f) du rapport à observer entre le patrimoine net et les engagements ;

g) de l'observation exacte de la règle imposée aux débiteurs des établissements de crédit d'approuver ou de contester dans un délai déterminé les comptes ou extraits qui leur sont adressés.

L'Inspectorat reçoit également des pouvoirs spéciaux en vue de soumettre à son autorisation préalable certaines formes d'emploi de capitaux, d'ordonner la convocation des assemblées d'actionnaires, de prescrire l'exécution des débiteurs qui à son avis, font preuve d'un retard excessif dans le remboursement de leur dette vis-à-vis de la banque. Des dispositions de détail visent les conditions des admissions à l'escompte, leurs garanties, leurs limites et, sur ce point, le décret n'est pas sorti du cadre qui avait été tracé par la seconde motion de la Corporation du Crédit.

CHAPITRE IV

Etude critique du contrôle

Les mesures prises dans les pays que nous avons étudiés offrent, nous pouvons le constater, de nombreux points de ressemblance. Tout d'abord les gouvernements se sont efforcés, au vu des méfaits résultant d'une concentration trop forte et surtout non réglée, d'en endiguer l'évolution par un retour, en ce qui concerne les banques, au régime de l'autorisation préalable. D'autre part, un second danger est à éviter dans l'avenir : l'immobilisation exagérée d'une partie de l'actif, d'où la nécessité d'une série de précautions destinées à parer au phénomène du « gel ». Dans de nombreux autres domaines, les banquiers, pendant la période d'euphorie, se sont montrés d'une légèreté manifeste, traitant de nombreuses affaires d'après leur profit immédiat et sans tenir compte de leurs répercussions possibles sur la situation de leur affaire dans l'avenir. La loi a donc tracé un cadre à leur activité en mettant au jour ce que nous pourrions appeler un « *vade mecum* » légal du parfait banquier. Enfin, pour que ces agissements aient plus de chances d'être réguliers, il faut que tous puissent être à même de les connaître, au moins partiellement ; d'où des mesures prises en faveur de la publicité des opérations, en même temps que prend naissance un effort vers la rationalisation des bilans, qui permettra une comparaison plus facile de la situation des différentes banques. Mais

pour permettre, d'une façon pratique, la réalisation de ces idées théoriques, il a fallu créer des organes de contrôle, chargés de les mettre en vigueur et dans lesquelles l'influence gouvernementale pourra se faire plus ou moins sentir.

Nous étudierons dans un premier paragraphe le régime de l'autorisation préalable, dans un 2^e paragraphe les mesures tendant à éviter le retour du phénomène du gel. Un 3^e paragraphe sera consacré aux mesures constituant un « *vade mecum* » du banquier. Dans le paragraphe 4 nous étudierons la publicité et la rationalisation des bilans et dans un 5^e paragraphe les organes de contrôle.

1. — LE REGIME DE L'AUTORISATION PREALABLE

Il y a un siècle, la création de toute société anonyme était subordonnée partout à l'autorisation préalable du gouvernement : c'est ce qu'on appelait le système de la concession. L'expérience a montré ensuite ses inconvénients dont le principal était d'engager la responsabilité morale du gouvernement, qui se trouvait mise en jeu par le caractère d'investiture officielle que prenait ladite autorisation, et cela sans contre-partie réelle pour l'épargne. Aussi dans la seconde moitié du siècle, le système a-t-il été abandonné presque partout. Il est assez curieux de voir un retour à ce régime s'effectuer dans le domaine bancaire, motivé par le désir, dans la période de crise que nous traversons, de permettre d'éviter la création des banques nouvelles qui ne trouveraient pas place dans le système économique actuel. Comme non seulement la création des banques mais aussi leur fusion est soumise à autorisation, le gouvernement pourra régler le mouvement de concentra-

tion que les évènements fâcheux n'ont pas toujours arrêté, nous l'avons vu pour l'Allemagne. En ce qui concerne la concurrence, l'autorisation a aussi sa raison d'être, car elle permet de la freiner en évitant l'ouverture de succursales ou d'agences dans une ville où un autre établissement est déjà établi et où il n'y aurait pas matière à alimenter les guichets de deux établissements.

En période de crise, ce régime trouve sa justification, mais si l'économie mondiale doit reprendre un rythme plus actif, les inconvénients que le passé a déjà fait ressortir, ne tarderont pas à réapparaître et il est à prévoir que les gouvernements seront conduits à le supprimer à nouveau.

2. -- MESURES TENDANT A EVITER LE RETOUR DU PHENOMENE DU « GEL »

Ce phénomène résulte essentiellement du fait que des capitaux placés à court terme ont été employés à long terme. L'Allemagne et la Belgique nous offrent des exemples intéressants, quoique différents, des précautions prises en cette matière. En Belgique, pour éviter que les dépôts ne servent à du financement, il est décrété qu'ils relèveront de l'activité d'entreprises distinctes : le « holding » fera du financement, la banque recevra les dépôts. Sur le papier, à première vue, le système est parfait : l'argent des déposants sera utilisé par les banques dans des placements à court terme. De plus, pour relâcher les liens qui pourraient exister entre les deux sociétés et qui existeront, du fait que le holding détiendra le plus souvent une forte proportion du capital de la banque, le cumul des sièges d'administrateurs est interdit. Il semble qu'on arrive ainsi à créer deux organismes tout à fait distincts. Ceci est

vrai à l'origine, lorsque les textes sont suffisamment récents pour que l'esprit dans lequel ils ont été édictés soit encore à la mémoire de tous. Mais, le temps passant, les dirigeants du holding pourront être tentés de venir solliciter des avances à la banque de dépôt et d'en employer le montant à des investissements à long terme et, par une voie détournée, l'on courra à nouveau les mêmes dangers. D'autre part, l'interdiction de cumuler les sièges d'administrateurs dans les conseils des deux sociétés est plutôt, comme nous l'avons vu, d'origine politique et pourra dans la pratique être aisément tournée : un administrateur d'une des sociétés ne pourra siéger au conseil de l'autre mais rien ne l'empêchera d'y faire nommer son fils, son frère ou son neveu. Aussi préférons-nous le système adopté en Allemagne qui offre l'avantage d'être plus simple : les comptes de dépôts et les comptes d'épargne seront l'objet d'une comptabilité distincte : aux comptes de dépôts correspondront des placements à court terme et aux comptes d'épargne, des placements à long terme ; l'artifice d'une comptabilité distincte suffira à empêcher, ou tout au moins, permettra à un contrôle efficace d'empêcher le détournement des fonds de leur investissement normal.

3. — MESURES CONSTITUANT UN « VADE MECUM » DU PARFAIT BANQUIER

Ces mesures tendent, nous l'avons vu apparaître au cours de l'étude analytique faite sur chacun des pays qui nous intéressent, à garantir la solvabilité et à protéger la liquidité des banques. Pour garantir la solvabilité, la première idée qui se présente est de fixer un capital minimum, d'un chiffre suffisamment élevé, pour éviter la création de

ces multiples officines qui, sans aucune surface réelle, n'ont de banque que le nom. En même temps l'appellation de « banquier » est généralement réservée aux entreprises qui satisfont aux diverses conditions posées par la loi. Rien n'est plus juste en somme et cela correspond parfaitement à l'évolution bancaire de ces dernières années qui rend de plus en plus difficile sinon impossible l'existence des banques privées ou des petites banques régionales dont le nombre est, dans tous les pays, en constante régression.

Mais pour garantir la solvabilité des banques, il ne suffit pas qu'elles aient un capital minimum suffisamment important, il faut de plus qu'il existe un rapport entre le capital et les engagements pris, car il est évident qu'un capital, qui suffira à rassurer les épargnants s'il se monte au dixième des engagements, ne jouera plus le même rôle si les engagements lui sont cent fois supérieurs. Là commence la difficulté — identique d'ailleurs en ce qui concerne la liquidité lorsqu'il s'agira de fixer un rapport entre les engagements et les disponibilités diverses — le rapport ne peut être immuable et doit dépendre essentiellement de la région du pays où la banque est établie, des circonstances et de la clientèle avec laquelle elle travaille. C'est à un organe de contrôle qu'il appartiendra de fixer ce rapport en tenant compte des facteurs que nous venons d'énumérer ; mais dans tous les pays, il est plus ou moins soumis à l'influence gouvernementale ; lui donner une liberté d'interprétation c'est, en dernier ressort, permettre au gouvernement d'avoir action sur la direction des établissements de crédit, en entravant la gestion des uns ou en facilitant, outre mesure, celles de certains autres.

La liquidité des banques peut être également mise en péril par des investissements inconsidérés en valeurs mobi-

lières ou en participations, qui à un moment donné se révéleront d'une réalisation difficile. D'où l'idée de les limiter comme fait la loi allemande, ou même de les interdire purement et simplement aux banques de dépôts, sauf quelques rares exceptions, comme dans la législation belge.

Dans le domaine des crédits à consentir, la loi intervient aussi en contraignant soit celui qui sollicite un crédit à fournir des renseignements, soit les banques à déclarer à un organe centralisateur les crédits qu'elles ont accordés de façon à éviter le cumul, par un même client, de facilités dans divers établissements. La première solution ne prête à aucune critique et on peut seulement s'étonner que la loi ait fait une obligation légale de ce qui n'est en somme qu'un principe élémentaire d'une saine gestion. Il est vrai qu'il peut être jugé utile de rappeler aux futurs débiteurs qu'ils ont à accomplir cette formalité, pour lutter contre la répugnance qu'ils ont souvent à fournir des renseignements sur leur situation, comme si le fait de les leur demander jetait la suspicion sur celle-ci.

En ce qui concerne les déclarations à effectuer à un organe centralisateur, à première vue, cela paraît parfait. Mais cette possibilité suppose une concurrence déjà très ralentie entre les divers établissements, car si celle-ci est vive, ils supporteront difficilement ce semblant de contrôle réciproque qu'ils auront les uns sur les autres par l'intermédiaire de l'organe centralisateur. Si la concurrence est ralentie, c'est que l'Etat aura mis suffisamment la main sur les banques, pour pouvoir obtenir ce résultat. C'est pourquoi nous avons vu le système de la déclaration dans ce domaine appliqué en Allemagne et pas en Belgique.

Toutes ces prescriptions pourraient sembler assez éton-

nantes à quelqu'un qui ne serait pas au courant de l'évolution bancaire de ces dernières années. Comment, se dirait-il, la loi se préoccupe de la façon dont le banquier devra agir dans telles ou telles circonstances, elle lui montre la voie à suivre sinon pour exceller dans son art mais tout au moins pour y faire figure honorable ! Laissez donc jouer le jeu de la libre concurrence, les ignorants seront éliminés et seuls pourront subsister ceux qui auront su mener sagement leur barque. Ce raisonnement aurait été valable dans le passé. Il n'est plus de mise à notre époque. Tout d'abord trop de dirigeants bancaires ont montré qu'ils ignoraient les règles qui peuvent, à nouveau, après la leçon que la crise nous a donnée, sembler élémentaires et, malgré cela, poussés par l'esprit de spéculation qui caractérise la période précédente, et qui, à ce moment, leur était favorable, ils ont réalisé d'importants bénéfices. Les pertes qu'ils ont subies par la suite, ont été assez lourdes pour que tous aujourd'hui aient ces règles présentes à la mémoire ; mais le législateur sait que les hommes oublient vite et sans doute a-t-il raison en tentant d'établir un ensemble de prescriptions destiné à leur rappeler que ces règles sont immuables et ne devront jamais être perdues de vue pour assurer une saine gestion d'un établissement bancaire. Il n'est pas non plus inutile de rappeler ici que les prescriptions de cette sorte cadrent bien avec la notion de l'économie dirigée qui, à tort ou à raison, intervient dans tous les domaines de l'activité mondiale.

4. — LA PUBLICITE ET LA RATIONALISATION DES BILANS

Dès que, dans le milieu du XIX^e siècle, la forme juridique de la société anonyme est devenue courante, la loi lui a imposé une certaine publicité de ses opérations, en rendant obligatoire l'établissement d'un rapport annuel et d'un bilan qui devront être présentés à l'assemblée générale des actionnaires. La publicité est plus nécessaire encore dans le domaine bancaire que dans tout autre, étant donné le contact étroit des banques et de l'épargne. Depuis de nombreuses années, il était apparu que cette publicité était insuffisante en ce qui concerne les établissements de crédit, étant donnée la difficulté que peut avoir le public à se procurer le rapport qui contient le bilan annuel de la banque au sort de laquelle il est intéressé, et étant donnée, également, la fréquence insuffisante de cette publication. Aussi, les grandes banques faisaient-elles, dans de nombreux pays, paraître régulièrement leur situation dans la presse financière pour permettre à tous d'en prendre aisément connaissance ; c'est l'usage qui s'est établi en France, par exemple. Dans d'autres pays, comme en Allemagne, nous l'avons vu, les grands établissements, constitués sous forme de sociétés anonymes, étaient tenus de communiquer périodiquement leurs situations à la Banque Centrale qui les publiait ensuite. Les lois de contrôle sont venu renforcer les mesures déjà prévues ou les créer de toutes pièces, si elles n'existaient pas encore, en prévoyant une communication des bilans, situations et renseignements de tous ordres, aux organes de contrôle ou à la Banque Centrale qui se chargeront ensuite, le plus souvent, d'en assurer la publication au journal officiel. Le principe est

excellent, cela va de soi. Mais il y a une difficulté dans son application pratique : l'on a toujours dit que l'on pouvait faire dire à un bilan tout ce que l'on désirait : il suffit, par exemple, de changer les modes d'évaluation de certains éléments de l'actif — titres évalués au prix de revient ou au cours du jour, créances compromises conservées pour leur valeur normale — pour modifier la physionomie du bilan ; d'autre part il existe certaines rubriques qui peuvent très facilement servir à masquer une perte : ainsi les comptes d'ordre. De plus tous les établissements ne présentent par leurs comptes de la même façon, ce qui les rend assez difficilement comparables entre eux. Aussi est-on tenté d'imposer certaines règles en vue de rationaliser les bilans et d'échapper par là même à ces inconvénients. Mais c'est là une tâche assez ardue et ce qui le prouve, c'est que le législateur a soulevé le problème mais ne l'a pas résolu : il a laissé aux organes de contrôle la possibilité d'établir des prescriptions en cette matière, se gardant de les édicter lui-même.

5. — LES ORGANES DE CONTROLE

Le contrôle est généralement à deux degrés : à la base un ou des agents d'exécution et, au sommet, une commission. C'est dans la composition et le mode de recrutement de ces organes que se manifeste le plus clairement l'esprit réel qui a présidé à l'établissement de la loi. Les textes sont souvent peu précis et leur laissent le soin de prendre certaines mesures de détail, en traçant seulement un cadre à leur activité et en en déterminant certaines limites. Tout dépend donc de la façon dont ils useront des facultés qui leur sont offertes. Mais cette façon d'agir sera subordonnée

à son tour aux directives qui pourront leur être données et à l'intensité avec laquelle l'influence gouvernementale se fera sentir. En Belgique nous rencontrons un désir manifeste de faire une place aux intérêts bancaires au sein de la commission. Nous avons déjà souligné la volonté de créer en Belgique un corps de « contrôleurs », indépendants aussi bien vis-à-vis du gouvernement que des banques, et ayant de hautes qualités professionnelles, qui leur permettront de s'acquitter parfaitement de leur tâche. En Allemagne, au sein de l'Office de Contrôle, l'intérêt général est seul représenté par des émissaires du gouvernement et le Commissaire est une autorité du Reich. Au fond toute la question du contrôle des banques est dominée par la question suivante : un gouvernement, qui se ménage une influence prépondérante dans les divers organes, ne risque-t-il pas de s'en servir en les détournant de leur but initial vers des fins qui lui sont propres ? Dans plusieurs pays, le système politique en vigueur aurait tendance à aller plus loin qu'un simple contrôle, en évoluant vers la nationalisation du crédit ou vers la nationalisation des banques car, de l'un à l'autre, il n'y a qu'un pas ; l'exemple de l'Italie, à ce propos, est fort intéressant ; d'un seul bond le stade du contrôle a été dépassé. En Allemagne, la loi de contrôle est le résultat d'un compromis : avec un Etat, principal actionnaire des établissements de crédit, il aurait été bien facile de leur faire admettre une nationalisation de droit qui aurait été une suite logique d'une étatisation de fait. Le Docteur Schacht ne l'a pas voulu ; peut-être prévoyait-il la possibilité d'un revirement politique qu'il serait bien plus aisé de suivre dans le domaine bancaire, si le droit n'avait pas encore recouvert le fait. La loi allemande, suffisamment imprécise sur bien

des points, doit être ce qu'en feront ceux qui l'appliqueront. En Belgique la tendance au compromis est également sensible. On a reproché à M. de Man, alors qu'il était ministre du Cabinet Van Zeeland, de ne pas s'être élevé contre des textes qui s'écartaient tant des mesures qu'avait préconisées le *Plan du Travail*, à la rédaction duquel il avait activement collaboré car, disait-on, le chemin est encore long, du contrôle, tel qu'il a été établi, à la nationalisation pure et simple du système du crédit. M. de Man s'est défendu contre ces reproches en alléguant que ce n'est pas en un jour que l'on doit parcourir une telle évolution et qu'il faut tout d'abord faire les premiers pas.

Que faut-il penser du contrôle bancaire ? On ne peut songer à porter un jugement unique sur des mesures qui ont pris naissance dans des ordres d'idées différents. Certaines, telles les mesures de publicité, sont en soi excellentes. D'autres, telle la fixation des rapports de solvabilité et de liquidité, prêtent déjà plus aisément à critiques car elles permettent un droit de regard du gouvernement dans les opérations des banques — ce que les uns peuvent trouver bon, les autres mauvais — cela dépend essentiellement de l'idéologie politique à laquelle ils se sont ralliés. Mais la grande difficulté du contrôle réside dans une question d'ordre pratique : pour avoir un contrôle efficace, il est nécessaire d'avoir un corps de contrôleurs bien organisé qu'il faudra bien rémunérer ; d'où des charges nouvelles, soit pour l'Etat, soit pour les banques : or nous vivons à une époque où nul ne peut plus supporter de charges nouvelles. On peut tenter de diminuer le nombre des contrôleurs nécessaires en utilisant des services déjà existants, comme ceux de la Banque Nationale, mais ce sera généralement insuffisant. Aussi le contrôle en souffrira-t-il

et ne sera pas aussi précis que l'auraient voulu les textes. Ainsi, en Allemagne, les mesures de publicité prévues auraient exigé la communication de leur bilan semestriel par 25.000 sociétés, tandis que 2.000 auraient dû transmettre leur situation mensuelle ; 18.000 instituts ou sociétés de crédit ont été exemptés de la communication semestrielle, une communication annuelle étant seule exigée tandis que 188 établissements sur 2.000 étaient soumis à la publication mensuelle.

Le grand inconvénient du contrôle, c'est que s'il est efficace, il risque d'émousser progressivement le sens de la responsabilité des dirigeants bancaires qui croiront sentir au-dessus d'eux une force tutélaire, qui, en même temps qu'elle les surveille, les protège, et ils finiront par se croire à couvert sur bien des points. Bien plus, si une catastrophe se produit, l'Etat, qui toujours, plus ou moins, a sa place dans le système de contrôle, verra sa responsabilité moralement engagée et sera inévitablement amené à intervenir en faveur des banques. Que faut-il penser de l'avenir, des systèmes de contrôle récemment établis ? Actuellement, dans la période de dépression que nous traversons, ils sont aisément supportés. Mais que renaisse la prospérité, il est probable qu'alors, si les banques sont encore suffisamment indépendantes, elles chercheront à se libérer du joug que le contrôle constitue pour elles. Tels qu'ils ont été établis, les textes ne sont pas destinés, à notre sens, à une très longue durée. Si la crise continue, la force des événements poussera à une nationalisation des banques, qui seront trop heureuses de perdre une indépendance qui s'avère si coûteuse. Si au contraire, la prospérité revient suffisamment rapidement, le contrôle sera bientôt jugé intolérable et un retour au régime de la liberté paraît bien

vraisemblable. Certaines mesures justes et aisément supportables subsisteront sans doute seules. Souhaitons d'autre part que celles qui sont destinées à fixer quelques points essentiels de l'art bancaire ne sombrent pas trop vite dans l'oubli et que les futurs dirigeants des établissements de crédit ne perdent pas trop facilement de vue quelles sont, dans les textes, les conséquences de la dure leçon que les événements ont infligée à leurs aînés.

Le Président de Thèse,

ROGER PICARD.

Le Doyen,

EDGAR ALLIX.

Le Recteur,

SÉBASTIEN CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

DELIVANIS : Politique des banques allemandes en matière de crédit à court terme.

A. E. GUILLAUME : Le nouveau régime du Crédit et du Commerce en Italie.

W. W. ROSENBERG : L'Esprit des lois modernes sur les banques (*Revue Economique Internationale*, novembre 1933).

B. S. CHLEPNER : La Réglementation et le Contrôle des Banques (*Revue Economique Internationale*, avril 1935).

Collection du Journal *La Vie Financière*.

Collection du *Bulletin quotidien*.

Collection de la revue *La Banque*.

Bulletins de la Société Belge de Banque.

Rapports de la Société Nationale de Crédit à l'Industrie.

Publications de la S. D. N. : *Les Banques Commerciales*.

